

Barthélemy Courmont

La redéfinition de la relation stratégique



États-Unis/Inde

Étude Raoul-Dandurand **14** publiée
par la Chaire Raoul-Dandurand en
études stratégiques et diplomatiques



Chaire Raoul-Dandurand
en études stratégiques et diplomatiques
Raoul-Dandurand Chair
of Strategic and Diplomatic Studies

**La redéfinition de la relation stratégique
États-Unis/Inde**

Barthélémy Courmont

Étude Raoul-Dandurand n°14

La Chaire Raoul-Dandurand est une structure de développement, de formation et de diffusion de la recherche. Elle constitue une interface entre le monde scientifique et le grand public dans le domaine des études stratégiques et diplomatiques.

Les opinions exprimées dans ces Études n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs. Les articles publiés restent la propriété de l'éditeur. Sauf à des fins de citation, toute reproduction, par quelque procédé que ce soit, est interdite sans l'autorisation écrite de :

*Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques
Université du Québec à Montréal
455, boul. René Levesque Est,
Pavillon Hubert-Aquin
4^e étage, bureau A-4410
Montréal (Québec)
H2L 4Y2*

Révision : Céline Huyghebaert
Mise en page : Natacha Clitandre et Olivier Lasser

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2007
ISBN 978-2-922844-55-9



UQÀM
Prenez position

www.dandurand.uqam.ca

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
DEUX DÉMOCRATIES SÉPARÉES PAR L'HISTOIRE	6
DE LA GUERRE FROIDE AU 11 SEPTEMBRE	9
Le tournant de l'après-Guerre froide	9
Les relations après les essais nucléaires indiens	11
LES ARGUMENTS DE WASHINGTON ET DE NEW DELHI EN FAVEUR D'UN PARTENARIAT	14
LES PROBLÈMES DU PARTENARIAT STRATÉGIQUE	22
Des inquiétudes multiples	23
Les critiques des États-Unis	26
LA DIMENSION RÉGIONALE DU PARTENARIAT	31
Les avantages pour l'Inde	31
Les problèmes avec le Pakistan	34
Les réactions possibles de la Chine	35
LA DOCTRINE NUCLÉAIRE DE L'INDE	37
Le « non-usage en premier »	38
Définir une capacité de dissuasion « effective, crédible et minimum »	39
Le choix des cibles	41
La riposte assurée	41
CONCLUSION	43
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE	45

LA REDÉFINITION DE LA RELATION STRATÉGIQUE ÉTATS-UNIS/INDE

Par Barthélémy Courmont

Introduction

Les relations entre les États-Unis et l'Inde semblent être progressivement passées d'une méfiance réciproque à la nécessité reconnue de part et d'autre d'un partenariat plus étroit sur les questions stratégiques. À cet égard, la visite de George W. Bush en Inde en mars 2006 a ouvert de nouvelles perspectives et, pour la première fois, a posé la question d'un partenariat sur les questions nucléaires civiles, ultime obstacle à une alliance durable entre Washington et New Delhi.

Il est utile de revenir dans cette étude sur l'évolution de la relation entre les États-Unis et l'Inde, afin de mieux comprendre comment ce rapprochement s'est effectué pas à pas depuis la fin de la Guerre froide, et d'en déduire les tenants et les aboutissants pour chacune des deux démocraties.

Par ailleurs, derrière ce rapprochement historique apparaissent des enjeux de taille, comme la remise en cause de la politique de lutte contre la prolifération nucléaire, la perception par les États-Unis (et l'Inde) de l'émergence de la Chine, et l'instabilité du Pakistan, considéré désormais par Washington comme un partenaire utile mais peu fiable.

Le rapprochement indo-américain ne se limite donc pas à la question du nucléaire civil. En fait, nous pouvons légitimement considérer que, dans le contexte actuel, Washington a davantage besoin de New Delhi que l'inverse, que ce soit dans le cadre de la guerre contre le terrorisme ou, plus globalement, dans sa recherche de nouveaux partenaires lui permettant d'endiguer une hypothétique montée en puissance de la Chine. En effet, les responsables du Pentagone ne cachent pas leur inquiétude devant l'émergence de la Chine, qu'ils estiment n'être pas si « pacifique », et plaident ainsi en faveur d'une nouvelle forme d'endiguement au travers de laquelle un partenariat renforcé avec le géant indien est nécessaire, voire indispensable.

États-Unis/Inde

5

Après avoir étudié les conséquences du partenariat, il conviendra de revenir sur la doctrine nucléaire de l'Inde, afin d'analyser la manière dont les deux pays pourraient s'accorder sur cette question au regard de leurs intérêts nationaux. Cet exercice est d'autant plus nécessaire que de nombreuses incertitudes demeurent quant à la politique de dissuasion d'une puissance nucléaire non reconnue par le TNP, mais désormais respectée par les États-Unis.

DEUX DÉMOCRATIES SÉPARÉES PAR L'HISTOIRE

Pendant près d'un demi-siècle, les relations extérieures des États-Unis ont été basées sur des considérations de type Guerre froide, avec comme priorité la nécessité de maintenir des alliances fortes pour faire face à l'autre superpuissance, l'Union soviétique. L'Inde n'a pas représenté une exception à cette règle. Même si les deux pays partageaient quelques valeurs fondamentales (les États-Unis sont la démocratie la plus ancienne du monde et l'Inde la plus peuplée, ce slogan étant souvent répété par les dirigeants politiques des deux pays), leurs relations sont restées tendues pendant longtemps pour plusieurs raisons. D'une part, chacun était en bons termes avec le principal rival de l'autre (l'Inde avec l'Union soviétique, et les États-Unis avec le Pakistan). D'autre part, l'Inde a refusé à plusieurs reprises les efforts promus par les États-Unis dans le cadre de la non-prolifération nucléaire. Parallèlement, l'intérêt que les États-Unis portaient à l'Inde s'est limité pendant plusieurs décennies aux questions culturelles, les enjeux économiques et stratégiques étant jugés trop peu importants en Asie du Sud pour justifier un engagement sur ces questions. De même, en se rapprochant d'Islamabad, les États-Unis marquaient leur présence dans la région, sans jouer le difficile rôle d'arbitre, notamment sur l'épineuse question du Cachemire.

Quand le Pakistan et l'Inde sont devenus des États indépendants en 1947, les États-Unis se sont intéressés à ces nouveaux États, susceptibles de devenir des partenaires importants dans le cadre de l'endigement du communisme. La politique étrangère pakistanaise avait comme objectif central la protection du pays contre l'Inde. Depuis toujours, le Pakistan se sentait menacé par son voisin (lors de son indépendance, l'Inde possédait le triple de la superficie et le quadruple de la population du Pakistan). Quelques figures politiques ont encouragé le principe d'un rattachement entre le Pakistan et l'Inde. Dans ces conditions, Islamabad était avide d'établir une relation stratégique avec les États-Unis, afin de s'assurer un soutien extérieur important et de garantir sa souveraineté¹.

Dans le cadre de la recherche d'un partenaire en Asie pour faire contrepoids à son (trop) puissant voisin, le Pakistan s'est par ailleurs rapproché de la Chine, qui était engagée dans un différend frontalier avec l'Inde. Cette tension a dégénéré en conflit en 1962 et s'est terminée avec une défaite humiliante pour l'Inde. À ce moment, la division sino-soviétique était déjà consommée. Le Pakistan s'est alors retrouvé allié aux deux principaux ennemis de l'Union soviétique — les États-Unis et la Chine. Pour contrebalancer la menace chinoise et cette alliance américano-pakistanaise, l'Inde a cherché un partenariat avec l'Union soviétique. Jawaharlal Nehru, homme politique socialiste au charisme gigantesque, qui a été le premier ministre de l'Inde de l'indépendance du pays en 1947 jusqu'à sa mort en 1964, a

1. Sur ces questions, lire l'introduction du très utile ouvrage de Strobe Talbott, *Engaging India : Diplomacy, Democracy and the Bomb*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2004.

par ailleurs été un des membres fondateurs du Mouvement des non-alignés. Mais, malgré ce ralliement à un mouvement entièrement détaché des rivalités de la Guerre froide, l'Inde a rarement suivi une politique étrangère totalement indépendante. Nehru avait tendance à soutenir Moscou, notamment en raison de ses sentiments forts contre le colonialisme et de ses doutes envers les vertus du capitalisme, dont les États-Unis étaient le symbole. Le grand homme considérait même la politique étrangère américaine comme égoïste et réactionnaire. L'Inde a ainsi voté avec l'Union soviétique et contre les États-Unis à l'ONU à plusieurs reprises.

Néanmoins, alors que s'intensifiait la Guerre froide, Nehru a institué une politique de neutralité visant des « relations cordiales » avec les deux blocs. Cela a fortement déplu au secrétaire d'État américain John Foster Dulles. Pourtant, la neutralité de Nehru était initialement plutôt favorable à l'Ouest, même si le leader indien estimait que les États-Unis exagéraient l'importance de la menace communiste et s'il leur reprochait d'encourager inutilement une course aux armements en Asie du Sud. À ce sujet, les ventes d'armes américaines au Pakistan, à partir de 1953, ont également poussé l'Inde à se tourner vers les Soviétiques.

La question du Cachemire a compliqué la stratégie américaine. Dwight Eisenhower a voulu régler le problème, mais il n'est parvenu à aucun résultat. John F. Kennedy n'a rien tenté. Quant à Lyndon B. Johnson, il s'est pris de sympathie pour le dirigeant pakistanais Ayub Khan et a refusé de vendre des F-104 à l'Inde, ce qui a incité New Delhi à se procurer des Mig auprès de Moscou, tournant définitivement le dos à Washington².

En 1964, la Chine a conduit ses premiers essais nucléaires. L'Inde se sentant visée a demandé aux États-Unis, au Royaume-Uni et à l'Union soviétique de garantir sa sécurité. Mais Washington croyait que l'Inde soutenait Moscou et ne souhaitait par ailleurs pas s'engager dans une guerre contre la Chine dans le cas d'un nouveau conflit sino-indien. C'est ainsi que l'Inde a pu justifier son programme de développement des armes nucléaires, en partant du principe qu'elle ne pouvait compter sur une aide américaine.

En 1971, la guerre entre l'Inde et le Pakistan a divisé le Pakistan en deux parties et a permis l'indépendance du Bangladesh. Elle a également eu pour effet de cristalliser les relations entre Washington et Islamabad. Au plus fort de la confrontation, Henry Kissinger, le conseiller à la sécurité nationale, a ainsi annoncé que les États-Unis avaient l'intention d'apporter une assistance au Pakistan dans sa politique étrangère. Aux yeux de l'Inde, cela impliquait que les États-Unis auraient soutenu Islamabad contre New Delhi si le conflit s'était aggravé.

En 1974, quand l'Inde a fait exploser un engin nucléaire à Pokhran, quelques personnalités politiques américaines, comme Kissinger, ont conseillé au département

2. Lire à ce propos Kurt Jacobsen et Sayeed Hasan Khan, « L'Inde à la recherche de la puissance », *Le Monde diplomatique*, juillet 2002, p. 21.

d'État américain de ne pas répondre de manière intransigeante. Selon Kissinger, une remontrance publique aurait éloigné davantage les deux pays, ce qui aurait pu amoindrir une éventuelle future influence américaine sur le programme nucléaire indien. En octobre 1974, dans un discours devant le Conseil indien des affaires étrangères, Kissinger a ainsi exprimé la nécessité de bâtir une relation plus mature avec l'Inde, basée notamment sur la reconnaissance américaine de la prééminence indienne dans la région. À travers cette attitude pragmatique, la stratégie typique de Kissinger de promouvoir l'équilibre des pouvoirs est clairement apparente. Néanmoins, Kissinger était isolé sur cette question à Washington, et le Congrès, en dépit de ses contradictions internes, a voté pour une suspension de l'aide internationale à l'Inde, si le gouvernement à New Delhi refusait l'inspection de ses installations nucléaires. Ce que l'Inde a fait³. Parallèlement, l'Inde a également refusé de signer le Traité de non-prolifération (TNP), entré en vigueur en 1970. Depuis sa création en 1968, le TNP a déterminé les règles du jeu vis-à-vis de la non-prolifération des armes nucléaires. Les officiels indiens l'ont toujours jugé comme un accord injuste par nature, distinguant *de facto* les États qui possédaient l'arme nucléaire avant l'entrée en vigueur du traité, de ceux qui, légitimement ou non, cherchent, depuis, à se doter de l'arme suprême.

Ces alignements des politiques étrangères et de la sécurité n'étaient pas favorables à l'évolution d'une relation stratégique entre les États-Unis et l'Inde, mais les deux États sont malgré tout parvenus à signer en 1981 un accord sur la vente des pièces nécessaires au programme aérospatial indien. Au cours des dix années suivantes cependant, les deux pays n'ont pas fait beaucoup de progrès, non seulement en raison de leurs alliances respectives, mais également à cause de l'existence du programme nucléaire indien. Les États-Unis ont refusé de modifier leur politique de non-prolifération nucléaire, et l'Inde a refusé de faire la moindre concession sur ses choix nucléaires. Parallèlement, en raison des doutes sur la prolifération nucléaire du Pakistan, le Congrès a adopté une série de sanctions économiques contre Islamabad, sans toutefois remettre en question le partenariat stratégique entre les deux pays.

Quand l'Union soviétique a envahi l'Afghanistan à la fin des années 1970, l'administration Carter a abandonné les sanctions contre le Pakistan et a fait d'Islamabad le centre des opérations pour soutenir les combattants moudjahidin. Quelques années plus tard, sous la pression du président Reagan, le Congrès a approuvé un accord avec le Pakistan, accord qui assurait à ce dernier une aide économique et militaire de plusieurs milliards de dollars. En 1985, le sénateur américain Larry Pressler a proposé un amendement portant son nom, qui conditionnait l'aide au Pakistan à la garantie renouvelée chaque année que ce dernier ne

3. P. M. Kamath, «Indian National Security Policy : Minimal Nuclear Deterrence», *Strategic Analysis*, vol. 23, n° 8, novembre 1999.

possédait pas d'engin explosif nucléaire. Malgré cela, le Pakistan a souhaité rendre publique sa capacité nucléaire. C'est la raison pour laquelle, Ronald Reagan a annoncé en 1988 qu'il serait désormais très difficile, et voire même impossible, de continuer à vendre des armes au Pakistan. À travers cette déclaration, il reconnaissait que l'importance du Pakistan aux yeux des Américains avait diminué avec le déclin de l'Union soviétique et avec le désengagement américain en Afghanistan⁴. En octobre 1990, Washington a même stoppé l'aide au Pakistan jusqu'ici apportée par l'amendement Pressler. Avec la fin de la Guerre froide, les États-Unis ont réévalué leur stratégie dans la région et réexaminé en profondeur leur relation avec l'Inde.

DE LA GUERRE FROIDE AU 11 SEPTEMBRE

Avec la fin de la bipolarité s'est ouverte une nouvelle page de l'histoire des relations internationales, dans laquelle un rapprochement progressif entre Washington et New Delhi devenait possible. Cette période, qui s'est prolongée jusqu'aux attentats du 11 septembre 2001, a été marquée, d'un côté, par le désir réciproque de poser les jalons d'un dialogue durable et, de l'autre, par les essais nucléaires de l'Inde en 1998. Les réactions américaines à cette violation patente du TNP ont été pour le moins ambivalentes : elles ont conduit Washington à la fois à adopter des sanctions économiques sévères et à se montrer magnanime quant à leur portée. Cette ambivalence américaine a permis, une fois l'orage nucléaire passé, de reprendre le dialogue sans grande difficulté.

Le tournant de l'après-Guerre froide

Sous l'administration Clinton, la relation entre l'Inde et les États-Unis a été quelquefois emprunte d'hostilité, mais elle s'est en règle générale améliorée de façon substantielle. À l'origine d'une esquisse de rapprochement entre les États-Unis et l'Inde, on trouve la diminution de l'intérêt que Washington accordait au Pakistan. Mais le tournant qu'a représenté la fin de la bipolarité a également été porteur de nouvelles perspectives. En effet, avec la fin de la Guerre froide, l'alliance des États-Unis avec le Pakistan, alliance qui visait à contenir l'Union soviétique, a perdu de sa pertinence. Par ailleurs, après que l'Inde ait ouvert son économie, les États-Unis ont reconnu pour la première fois sa puissance économique et intellectuelle, et sa prédominance dans le secteur des technologies d'information. En outre, les années Clinton ont été l'occasion d'un examen en profondeur de la diversité culturelle des États-Unis, avec à la clef des orientations nouvelles en matière de politique étrangère. À cet égard, la diaspora indienne est une des

4. Strobe Talbott, *Engaging India : Diplomacy, Democracy and the Bomb*, op. cit., pp. 18-19.

communautés d'immigrés les plus riches aux États-Unis, et sa population a doublé dans les années 1990, justement au moment où l'Inde commençait à intéresser Washington. Enfin, ce rapprochement a également été influencé par l'accroissement de l'importance stratégique de l'océan Indien, celui-ci reliant le golfe Persique aux marchés émergents en Asie orientale.

Sur les plans économique et commercial, les relations s'étaient déjà considérablement améliorées au lendemain de la guerre du Golfe, notamment en raison du changement d'attitude de l'Inde. Le chef du Parti du Congrès indien, Narasima Rao, et le gouvernement ont favorisé l'ouverture du commerce aux pays étrangers. L'investissement direct américain est ainsi passé de 128 millions de dollars en 1991 à 544 millions en 1993, date à laquelle le département américain du Commerce a déclaré l'Inde « marché émergent majeur ». Toutes les conditions étaient désormais réunies pour que Washington se penche sur les autres aspects de sa relation avec New Delhi.

Les stratèges américains ont vu dans la Chine, la Russie et l'Inde trois États puissants aux avenir incertains⁵. Mais ils estimaient que, à la différence des deux autres, l'Inde partageait avec les États-Unis des valeurs communes, telles que le respect pour la tradition démocratique. Ces éléments ont joué un rôle dans le rapprochement entre les États-Unis et l'Inde, mais n'ont pas suffi à faire aboutir ce processus, notamment à cause du programme nucléaire indien. La réaction américaine a oscillé entre la condamnation et une stratégie que l'on pourrait qualifier d'acceptation réticente. L'Inde n'était pas tout à fait dans le camp des adversaires de Washington, mais son statut de puissance nucléaire non reconnue par le TNP, de surcroît soutenue par Moscou, en faisait un acteur à surveiller avec méfiance.

Avec l'éclatement de l'Union soviétique, l'Inde a perdu un partenaire stratégique qui avait fourni l'Inde en armes. La disparition de l'Union soviétique a également enlevé à l'Inde une garantie contre le chantage nucléaire de la Chine⁶. Pour ces raisons, et afin de ne pas être totalement isolée, l'Inde a reconnu l'importance d'un partenariat plus poussé avec les États-Unis.

De son côté, l'administration Clinton a formulé une politique en Asie de Sud déclinée en trois objectifs : le contrôle de la prolifération nucléaire, un rapprochement avec l'Inde, et le maintien d'un Pakistan aussi stable et démocratique que possible⁷. En 1997, le *Council on Foreign Relations* publiait un rapport qui reconnaissait que l'Inde et le Pakistan étaient devenus des puissances nucléaires *de facto*. Il préconisait le développement d'un partenariat stratégique entre les États-

5. Zhang Guihong, « US Security Policy towards South Asia after September 11 », *Strategic Analysis*, vol. 27, n° 2, avril/juin 2003.

6. Sumit Ganguly, « India's Foreign Policy Grows Up », *World Policy Journal*, vol. 20, n° 4, hiver 2003-2004.

7. Strobe Talbott, *Engaging India : Diplomacy, Democracy and the Bomb*, op. cit., p. 28.

Unis et l'Inde. Ce même rapport invitait Washington à prendre en compte le fait que l'Inde possédait le potentiel pour devenir une puissance économique mondiale⁸. La même année, le *National Security Council* recommandait la programmation d'une visite officielle du président américain en Inde. À son arrivée à la Maison-Blanche, Bill Clinton souhaitait sceller un vrai rapprochement avec l'Inde. Par la suite, il a reconnu qu'il n'avait pas fait beaucoup de progrès pendant son premier mandat⁹. La Somalie et les Balkans, une crise politique en Russie et le processus de paix au Proche-Orient avaient pris toute la place de sa politique étrangère. Par contre, son deuxième mandat l'a conduit à s'intéresser davantage à l'Inde.

En avril 1998, alors que Bill Clinton était en train de planifier sa visite officielle, le Pakistan a effectué un tir de missile capable d'atteindre des cibles se trouvant à l'intérieur du territoire indien. Le 11 mai 1998, l'Inde a fait exploser trois engins nucléaires à Pohkran, site devenu célèbre après les essais nucléaires de 1974. Deux semaines plus tard, le Pakistan a procédé à sa première campagne d'essais. En dépit de leur non-reconnaissance par le TNP, les deux États devenaient ainsi puissances nucléaires. Ce double événement a eu des conséquences fâcheuses — bien que temporaires — pour la relation harmonieuse que les États-Unis étaient en train de bâtir avec l'Inde.

Les relations après les essais nucléaires indiens

De nombreux experts se sont interrogés sur la pertinence des essais indiens de 1998, qui n'avaient pour but que de dévoiler au grand jour l'existence de leur arsenal. En fait, plusieurs facteurs, en particulier internes, expliquent le choix de New Delhi de procéder à cette campagne d'essais. Depuis 1995, la communauté internationale faisait pression sur l'Inde pour qu'elle signe le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE). Mais c'est surtout avec l'arrivée au pouvoir du parti nationaliste Bharatiya Janata (BJP, Parti du Peuple indien), favorable à la démonstration des capacités nucléaires, que les essais sont devenus incontournables. Associés au facteur chinois et au prestige offert par l'arme nucléaire, ces deux facteurs ont joué un rôle décisif dans le choix de New Delhi.

La réaction de la presse indienne a été très favorable. L'Inde a estimé que ses essais étaient une démonstration de ses droits souverains. Les États-Unis les ont plutôt jugés comme une provocation dangereuse et inutile¹⁰. La première réaction de Bill Clinton et de son administration a été de considérer que l'Inde venait de porter un coup au régime de non-prolifération nucléaire, ainsi qu'à la relation

8. *Ibid.*, p. 41.

9. *Ibid.*, p. 78.

10. *Ibid.*, p. 83.

indo-américaine. Dans les jours suivants, Bill Clinton a même rendu publique la directive présidentielle 98-22, qui imposait à l'Inde les sanctions suivantes :

- Fin de l'aide autorisée par le *Foreign Assistance Act* de 1961, à l'exception de l'aide humanitaire;
- Arrêt des ventes d'armes;
- Fin du financement pour les militaires étrangers autorisé par le *Arms Export Control Act*;
- Rejet des crédits, des garanties de crédit et de toute autre aide financière de n'importe quelle agence du gouvernement américain;
- Opposition américaine à une aide financière venant de n'importe quelle institution internationale.

Ces sanctions étaient jugées nécessaires en raison de l'existence du *Glenn Amendment*, loi américaine qui est une des composantes du *Arms Export Control Act* et qui interdit l'aide américaine à un État non reconnu par le TNP comme une puissance nucléaire, qui fait exploser un engin nucléaire de façon illicite. Bien que ferme dans sa position, Bill Clinton n'était pas totalement à l'aise avec l'imposition de sanctions strictes contre l'Inde. Il ne voulait pas compromettre les avancées diplomatiques dont il avait lui-même été l'un des avocats les plus ardents, même s'il croyait fortement en l'importance des règlements internationaux, au respect des traités et au poids des institutions.

Ainsi, même si Bill Clinton était convaincu que l'Inde avait commis une grave erreur, les essais nucléaires ont représenté une motivation supplémentaire pour engager l'Inde à faire preuve d'ouverture. Le président américain avait pour objectif ultime d'empêcher une course à l'armement nucléaire en Asie du Sud et d'inciter l'Inde à se rallier au régime de non-prolifération nucléaire. À cette fin, l'administration Clinton a fait une proposition à New Delhi : si le gouvernement indien signait le *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT, Traité d'interdiction complète des essais nucléaires — TICE en français) et s'il mettait en place quatre autres mesures en vue d'assurer la sécurité de son programme nucléaire et la stabilité dans la région, les États-Unis lèveraient les sanctions et Bill Clinton visiterait même le pays. L'Inde a écarté d'un geste la proposition américaine : elle considérait ne pas être contrainte de suivre les exigences d'un autre gouvernement, particulièrement quand ces exigences étaient fondées sur les estimations des besoins de sécurité propres à ce gouvernement¹¹.

Au Congrès américain, le soutien pour les sanctions s'est progressivement effrité, en partie sous l'impulsion de l'opposition de la majorité républicaine. Quelques partenaires internationaux étaient également impatients de voir les sanctions se réduire, pour s'engager dans le commerce avec l'Inde. Au G8, seuls le

11. *Ibid.*, pp. 96-98.

Japon et le Canada ont continué à soutenir le blocus de l'aide internationale à l'Inde.

Par ailleurs, les événements de politique intérieure américaine ont décrédibilisé la position ferme que les Américains tenaient sur les questions de prolifération nucléaire. Le 13 octobre 1998, le Sénat américain a rejeté le CTBT, et l'administration Clinton a perdu par la même occasion la crédibilité qui lui aurait permis de faire pression sur l'Inde. Cette impasse a conduit l'administration Clinton à se montrer plus souple vis-à-vis des nouvelles puissances nucléaires. En novembre 1998, la Maison-Blanche a ainsi annoncé qu'elle supprimait une partie des sanctions qu'elle avait imposées à l'Inde et au Pakistan quelques mois plus tôt. Par ailleurs, pendant la période qui a suivi les essais, le dialogue entre les deux gouvernements a été maintenu. Même s'ils n'ont pas accompli beaucoup de choses concrètes, ce dialogue a conforté leur confiance mutuelle. Cela été particulièrement visible en 1999, quand Bill Clinton a ordonné au premier ministre pakistanais de retirer son armée de la région de Kargil, région située près de la ligne de contrôle entre l'Inde et le Pakistan¹². Par ce geste fort, les États-Unis ont indiqué leur désir de soutenir l'Inde au détriment du Pakistan, pourtant allié stratégique de longue date.

En 2000, Bill Clinton a effectué une visite historique en Inde, première visite d'un président américain sur le sol indien depuis 22 ans, le précédent ayant été Jimmy Carter. Quand il s'est exprimé devant le parlement indien, Bill Clinton a réaffirmé la souveraineté indienne et a reconnu qu'aucun autre pays n'était capable de déterminer les besoins de l'Inde vis-à-vis de sa défense. Les ministres indiens ont reçu le président américain avec enthousiasme. Et cette visite a donné suite à une déclaration conjointe qui est devenue le modèle pour les relations bilatérales futures. À l'occasion de sa visite officielle, Bill Clinton a également levé toutes les sanctions qui restaient, à l'exception de celles requises par la loi.

Quand George W. Bush a été élu en novembre 2000, il n'a pas adopté une attitude envers l'Inde très différente de celle de son prédécesseur. Sous l'administration Bush, les États-Unis et l'Inde ont cultivé une véritable alliance stratégique. Cela a été particulièrement perceptible au printemps 2001, tandis que Washington s'efforçait de convaincre les puissances nucléaires du bien fondé d'une défense antimissile. L'Inde a été l'un des États qui s'est montré le plus intéressé par le projet, avant que les attentats du 11 septembre ne viennent en retarder la mise en place. Malgré ce contretemps, les États-Unis sont néanmoins parvenus à instaurer une politique de rapprochement avec l'Inde, qui a atteint son paroxysme avec la visite de George W. Bush sur la terre de Gandhi en mars 2006.

12. Ashfaque Swapan, « Sky's the Limit for Indo-U.S. Ties, Says Celeste », *India-West Newspaper*, 21 avril 2006.

LES ARGUMENTS DE WASHINGTON ET DE NEW DELHI EN FAVEUR D'UN PARTENARIAT

Le rapprochement entre les deux démocraties s'est donc fait de façon progressive, avec un coup d'accélérateur sous l'impulsion de la guerre contre le terrorisme. Après les attaques du 11 septembre 2001, l'Inde a ainsi offert aux États-Unis sa coopération complète aux renseignements et à l'accès aux bases militaires indiennes. Un tel geste aurait été inconcevable il y a une décennie. Même si de nombreux observateurs attribuent l'accélération du développement de la relation stratégique entre les États-Unis et l'Inde au nouvel esprit de coopération après le 11 septembre, il est indéniable que l'administration Bush avait pensé cette stratégie de rapprochement avec l'Inde avant les attaques. Celle-ci était composée d'une collaboration militaire, d'un commerce bilatéral étendu, et d'une coopération contre le terrorisme et dans le domaine scientifique¹³.

Le 22 septembre 2001, les États-Unis ont réévalué l'utilité des sanctions, qui étaient restées en place après la visite de Bill Clinton en 2000, et en ont levé certaines. Il ne s'agissait en aucune manière d'une nouvelle position de l'administration Bush vis-à-vis de la non-prolifération nucléaire. La Maison-Blanche a même publié un *Memorandum of Justification* pour expliquer au Congrès les raisons de cette levée de sanctions : « l'abandon des sanctions ne reflète ni une diminution de notre intérêt pour la prolifération nucléaire et missile en Asie du Sud, ni notre détermination à empêcher la prolifération dans le monde. Cela reflète un jugement par lequel nous atteindrons plus facilement nos objectifs de non-prolifération avec une relation coopérative, où la question des sanctions perd sa pertinence¹⁴ ». Mais, parallèlement à ce geste fort, après le 11 septembre 2001, l'administration Bush a eu besoin d'une relation étroite avec le Pakistan pour lutter contre le terrorisme. Elle a donc fait pression sur le président Pervez Musharraf pour qu'il interrompe son soutien au régime des talibans en Afghanistan et pour qu'il aide les États-Unis à combattre Al-Qaïda. Musharraf a permis aux États-Unis d'utiliser l'espace aérien et les bases militaires pakistanaises pour que les Américains puissent attaquer des cibles en Afghanistan. Il a également mis hors-la-loi deux groupes pakistanais que le Département d'État avait placés sur la liste des soutiens au terrorisme. En réponse, les États-Unis ont récompensé le Pakistan en renforçant leur aide économique. Les États-Unis ont donc joué à la fois la carte de l'Inde et celle du Pakistan.

L'Inde avait prévenu les États-Unis de la tentative de l'armée pakistanaise d'aider le régime des talibans à s'établir. Elle a donc été consternée de voir

13. Celia Dugger, « U.S. and India Map Path to Military Cooperation », *New York Times*, 6 novembre 2001.

14. Strobe Talbott, *Engaging India : Diplomacy, Democracy and the Bomb*, op. cit., pp. 212-13. Traduction de l'auteur.

Washington rechercher la coopération du Pakistan dans la guerre contre le terrorisme. C'était une situation semblable à celle des années 1980, lorsque le Pakistan avait joué un rôle crucial dans la guerre entre l'Union soviétique et l'Afghanistan¹⁵. Cette fois, Washington a néanmoins fait un effort en vue d'apaiser New Delhi tout en accordant beaucoup d'attention à Islamabad. Le président Bush s'est entretenu avec le premier ministre, Atal Bihari Vajpayee, à l'ONU en novembre 2001, de la campagne afghane et Colin Powell s'est rendu à New Delhi en 2002. La confiance indienne était nécessairement préalable à toute action de grande ampleur dans la région, et Washington souhaitait recueillir le soutien de New Delhi dans ses opérations en Afghanistan¹⁶.

Le renforcement des liens militaires sous l'administration Bush a été également marqué par la visite en Inde du général Hugh Shelton, le premier chef d'état-major des armées américaines à visiter l'Inde. Lors de leur rencontre en novembre 2001, Bush et Vajpayee ont consenti à étendre la coopération entre les États-Unis et l'Inde dans plusieurs domaines, comme le contre-terrorisme, la sécurité régionale, la collaboration scientifique et aérospatiale, la sécurité du programme nucléaire civil, et les liens économiques élargis. Ils ont fait beaucoup de progrès dans les secteurs du contre-terrorisme, des exercices militaires communs et des ventes d'armes. En décembre 2001, le *U.S.-India Defense Policy Group* s'est réuni pour la première fois depuis les essais nucléaires indiens de 1998 et a organisé un partenariat stratégique basé sur des dialogues bilatéraux, généralement à un haut niveau¹⁷.

En juin et juillet 2002, l'Inde et les États-Unis ont effectué des patrouilles navales communes dans le détroit de Malacca pour soutenir l'Opération *Enduring Freedom*, une démonstration historique de la coopération militaire entre les deux pays. De même, le plus grand exercice naval commun entre les États-Unis et l'Inde a été effectué à Chennai et Mumbai, ports dans lesquels les navires américaines se ravitaillent en carburant. En septembre 2002, le premier exercice avec des munitions de combat, et des parachutistes indiens et américains a été organisé. En survolant l'Alaska, les Indiens ont par ailleurs réalisé le premier atterrissage d'un avion de combat de l'armée de l'air indienne sur le sol américain. Depuis ces améliorations notables, les cadres de l'armée indienne assistent régulièrement aux formations de l'armée américaine, et les cadres américains se rendent auprès des institutions stratégiques indiennes.

La coopération régulière entre les services de renseignements des deux pays a commencé dans les années 1980, mais elle s'est profondément intensifiée au cours des dernières années. En 2002, le centre de recherche du Pentagone a mené son premier séminaire avec son homologue indien pour renforcer la collaboration

15. Sumit Ganguly, « India's Foreign Policy Grows Up », *op. cit.*

16. Strobe Talbott, *Engaging India : Diplomacy, Democracy and the Bomb*, *op. cit.*, pp. 213-14.

17. K. Alan Kronstadt, « India-U.S. Relations », *CRS Issue Brief for Congress*, 6 avril 2006.

entre les communautés de recherche stratégique et d'analyse des deux pays. Les agences indiennes et américaines de renseignements stratégiques ont institué une relation officielle, et le FBI a ouvert un bureau à New Delhi.

Aux exercices communs et partenariats renforcés se sont ajoutées, en 2002 et en 2003, des rencontres entre les représentants de chaque pays, rencontres durant lesquelles ils ont exposé les grandes lignes de la coopération future. En janvier 2004, Bush et Vajpayee ont annoncé le projet *Next Steps in Strategic Partnership* (NSSP, Prochaines étapes du partenariat stratégique), un jalon dans la transformation de la relation bilatérale. Les deux chefs d'État ont exprimé leur plan de coopération dans trois secteurs spécifiques : les activités nucléaires civiles, les programmes spatiaux civils et l'échange de technologie avancée. Par ailleurs, les deux pays ont consenti à faire avancer le dialogue sur le thème de la défense antimissile.

Alors que l'Inde considère les ventes des armes comme un élément essentiel d'une relation stratégique avec un partenaire étatique, elle se fournissait jusqu'alors essentiellement auprès de l'Union soviétique (puis de la Russie). L'Inde avait manifesté son désir d'obtenir des armements sophistiqués de la part des États-Unis, mais, jusqu'à récemment, Washington rechignait à approuver de telles ventes. En janvier 2002, les deux pays ont signé le *General Security of Military Information Agreement*, qui prohibe le transfert d'information secrète venant de ces deux pays à un État tiers. L'absence d'un accord de ce type avait représenté jusqu'à une barrière à l'autorisation de Washington d'accorder des licences d'exportation pour les systèmes d'armes en direction de l'Inde¹⁸. La même année, le Pentagone a négocié la vente de douze radars *Firefinder* évalués à 190 millions de dollars, et l'Inde a également acquis 29 millions de dollars d'équipement lié au contre-terrorisme. Dans le cadre du NSSP, l'Inde a ainsi renforcé le contrôle des technologies sensibles. Par conséquent, les États-Unis ont pu lever la plupart des restrictions d'exportation qui demeuraient en vigueur dans ce domaine. En mars 2005, Washington a annoncé qu'il serait désormais permis à des sociétés américaines de se positionner sur les contrats de ravitaillement de l'Armée de l'air indienne. Pour la première fois, les sociétés américaines avaient le droit de passer des contrats importants avec les militaires indiens¹⁹.

Les visites en Inde du secrétaire de la Défense, Donald Rumsfeld, et de la secrétaire d'État, Condoleeza Rice, respectivement en décembre 2004 et en mars 2005, ont également donné l'impression incontestable que les États-Unis étaient en train de faire de l'Inde un partenaire stratégique durable. Le ministre indien des Affaires étrangères, Natwar Singh, et le ministre de la Défense, Pranab Mukherjee, se sont rendus à Washington en avril et en juin 2005. Leurs visites ont été perçues comme la préparation de la visite réussie du premier ministre, Mahoman Singh,

18. Sumit Ganguly, « India and the US : Forging a Security Partnership? », *op. cit.*, p. 43.

19. Teresita Schaffer and Pramit Mitra, « India as a Global Power? », *Center for Strategic International Studies*, 16 décembre 2005.

aux États-Unis en juillet 2005. En juin 2005, Donald Rumsfeld et Pranab Mukherjee ont par ailleurs signé un accord de collaboration militaire pour les dix prochaines années. Dans un communiqué conjoint, ils ont déclaré que les États-Unis et l'Inde étaient « entrés dans une nouvelle époque » et que la relation stratégique avait avancé à un « niveau sans précédent de coopération ». Ce nouvel accord intervient dix ans après le dernier accord stratégique, et sept ans après les essais nucléaires indiens et la rupture de toute relation nucléaire avec Washington²⁰.

En juillet 2005, quand Mahoman Singh est allé à Washington pour rendre visite à George W. Bush, les deux dirigeants ont annoncé la finalisation favorable du NSSP, ainsi que les nouvelles initiatives bilatérales dans les secteurs économique, technologique, agricole et énergétique, et dans les domaines de la lutte contre le sida, de la promotion de la démocratie et de la gestion des catastrophes. En décembre 2004 et janvier 2005, le Tsunami en Asie du Sud-Est a d'ailleurs été l'occasion de mesurer la coopération indo-américaine dans ce domaine, puisque des militaires des deux pays ont travaillé conjointement.

À Washington comme à New Delhi, ce rapprochement ne pouvait pas être considéré achevé sans la résolution de la question nucléaire. Les aspirations nucléaires indiennes ont été la source principale des tensions entre les États-Unis et l'Inde au cours des 40 dernières années. Un rapport publié en 2004 par le *Pacific Council on International Policy* a révélé la perception de Washington sur ces questions : « La plupart de nos experts estiment qu'il sera impossible de surmonter complètement les barrières à la coopération stratégique sans avoir accepté l'Inde comme une puissance nucléaire à part entière²¹ ». Le président Bush et ses ministres ont accepté le statut nucléaire de l'Inde après avoir décidé de la considérer comme un cas spécial et de lui proposer un accord, chose que l'Inde souhaite depuis longtemps. L'administration Bush estime qu'en raison de l'histoire indienne vis-à-vis de la non-prolifération nucléaire (absence d'exportations d'armes ou de technologies, à l'inverse du Pakistan et la filière Khan) le pays présente les caractéristiques d'une puissance nucléaire responsable.

En juillet 2005, le président Bush a promis d'achever les processus de rapprochement avec l'Inde sur son programme nucléaire civil. Le 6 mars 2006, à New Delhi, George W. Bush et le premier ministre indien Singh ont publié un communiqué dans lequel ils exprimaient leur satisfaction mutuelle quant à l'avancement de leur partenariat stratégique. Le communiqué annonçait le succès de la finalisation d'un projet dans lequel l'Inde a prévu de mettre 14 de ses 22 réacteurs sous la surveillance de l'AIEA avant 2014, et tous les futurs réacteurs civils sous

20. Amelia Gentleman, « New Era on Defense for India and U.S. », *International Herald Tribune*, 30 juin 2005.

21. « India-US Relations : A Vision for the Future », *Pacific Council on International Policy*, p. 9. Traduction de l'auteur.

contrôle international permanent. Les 14 réacteurs seront répertoriés comme des réacteurs à usage exclusivement civil et les 8 autres resteront des réacteurs militaires. Selon l'accord, ils ne seront jamais soumis à aucune inspection de l'AIEA, ce qui revient donc à officialiser le statut de puissance nucléaire militaire de l'Inde. Les États-Unis assureront pour leur part des transferts sans interruption de carburant nucléaire.

Le *Energy Diplomacy and Security Act* de 2006 a été présenté au Sénat le 15 mars 2006, et le jour suivant devant les deux Chambres du Congrès. Conformément aux souhaits de la Maison-Blanche, deux résolutions ont été présentées pour que l'Inde renonce à l'application de certaines conditions dans le cadre de l'*Atomic Energy Act* de 1954 vis-à-vis du programme nucléaire indien²². Pour soutenir ces initiatives, Condoleeza Rice s'est présentée devant les commissions parlementaires le 5 avril 2006 afin d'expliquer la position de l'administration Bush et de convaincre les parlementaires de voter en faveur de cet accord.

Parallèlement, le contexte politico-économique de l'Asie, et de l'Inde en particulier, attire de plus en plus les dirigeants américains. Dans un discours devant la Chambre de commerce indienne à Kolkata, Robert Blackwill, ambassadeur américain en Inde de 2001 à 2003, a avancé que, pour la première fois depuis le début de l'époque moderne commencée en 1648 avec la traité de Westphalie, la plus grande concentration de la puissance économique se trouverait en Asie. Selon lui, il y a au moins trois raisons qui justifient le retour de l'Asie sur le devant de la scène internationale : la paix prolongée entre les grandes puissances asiatiques depuis plus de 25 ans, facilitée par la présence américaine qui a créé des conditions favorables à la prospérité économique; le succès de l'ordre économique libéral qui a permis la croissance économique de plusieurs États asiatiques; et la présence de dirigeants responsables qui ont produit des politiques nationales orientées vers le développement économique et vers l'expansion commerciale²³.

Ces conditions ont de quoi séduire Washington, comme le rappelle Robert Blackwill : « Comme le président Bush l'a annoncé, nous recherchons une région calme où il n'y a ni une puissance, ni une coalition de puissances, qui peut menacer la sécurité et la liberté des autres pays; où on n'utilise pas la force militaire pour résoudre les différends politiques²⁴. » Pour achever cet objectif, il faut que les États-Unis scellent des relations économiques, politiques, et particulièrement stratégiques avec les États asiatiques qui partagent les valeurs démocratiques et des intérêts nationaux. Cela veut dire l'Inde, avant tous les autres : « Un partenariat fort entre les États-Unis et l'Inde, favorable à la construction d'une Asie calme et prospère, lierait les ressources de la démocratie la plus puissante avec celles de la

22. K. Alan Kronstadt, « India-U.S. Relations », *op. cit.*

23. Robert Blackwill, « The Quality and Durability of the U.S.-India Relationship », discours devant la Chambre de commerce indienne, 27 novembre 2002.

24. *Ibid.* Traduction de l'auteur.

plus grande démocratie du monde pour soutenir la liberté, la modération politique, et le développement économique et technique²⁵».

De fait, la puissance économique de l'Inde devient de plus en plus forte. Entre 1950 et 1980, le taux de croissance annuel de l'économie indienne avoisinait 3,5 %, un chiffre médiocre qui a incité l'économiste Raj Krishna à inventer l'expression, « le taux de croissance hindou ». Mais si ce pays d'un milliard d'habitants parvient à maintenir un taux de croissance économique de 6 % pendant les 50 prochaines années, ce qui est tout à fait possible d'après de nombreux analystes financiers, l'économie de l'Inde égalerait, ou même dépasserait, l'économie chinoise²⁶. Actuellement, l'Inde possède la douzième économie du monde, et la troisième d'Asie, après le Japon et la Chine. Depuis 1993, les exportations d'Inde vers les États-Unis connaissent une croissance annuelle moyenne de 11 %. La croissance des exportations des États-Unis vers l'Inde a augmenté de 6 % par an au cours de la même période. Les dirigeants américains espèrent qu'une alliance plus forte avec l'Inde provoque une vague de prospérité pour les milieux d'affaires américains, qui sont déjà passés de 14 milliards de dollars à 30 milliards de dollars au cours des cinq dernières années²⁷.

Certains éléments peuvent aider à assurer la sécurité en Asie du Sud, comme la lutte contre le terrorisme, la prévention de la prolifération nucléaire et l'encouragement de relations amicales avec les autres pays. L'Inde et les États-Unis partagent le même désir de combattre le terrorisme. L'Inde a été plusieurs fois dans son histoire victime d'actes terroristes souvent associés à la dispute de la région Cachemire. Dans une conférence de presse à New Delhi le 2 mars 2006, où le président Bush et le premier ministre Singh ont annoncé l'avancement du partenariat stratégique et la mise en place de l'accord nucléaire, ces derniers ont déclaré qu'ils faisaient du contre-terrorisme leur plus haute priorité et qu'ils souhaitent combattre le terrorisme ensemble. Les États-Unis s'occupent spécifiquement de la menace que représente le terrorisme islamique. Et ils croient que l'Inde, pays qui rassemble la deuxième population musulmane du monde, est de par sa nature apte à aborder ce problème. L'Inde possède aussi une armée sophistiquée qui peut être très utile aux États-Unis dans un contexte stratégique.

Il y a plus d'un million de soldats dans l'armée indienne, avec 34 divisions engagées dans le passé récent contre le terrorisme. La marine indienne est la plus importante dans la région, et elle peut se projeter dans l'océan Indien. Sa Garde côtière et son Armée de l'air sont en train de s'agrandir et de se moderniser. De leur côté, les États-Unis sont engagés dans les évolutions du militaire indien, dont les efforts de modernisation comprennent de nouveaux équipements pour

25. *Ibid.* Traduction de l'auteur.

26. James Hoge, « A Global Power Shift in the Making », *Foreign Affairs*, juillet/août 2004.

27. Paul Richter, « U.S.-Indian nuclear deal designed as China hedge », *Los Angeles Times*, 4 mars 2006.

combattre le terrorisme. Les Américains acceptent les ventes de chasseurs à réaction et d'autres armements sophistiqués. Cela signifie que l'administration Bush reconnaît les implications militaires de l'accession de l'Inde au statut de puissance mondiale²⁸.

L'administration Bush a déclaré à de multiples reprises que la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive était la priorité de sa politique étrangère. Aujourd'hui, huit États asiatiques ont soit une capacité nucléaire, soit le désir de l'acquérir. Par ailleurs, neuf pays asiatiques ont soit des armes biologiques et chimiques, soit expriment le désir de s'en procurer. Huit pays asiatiques ont des missiles balistiques d'une portée supérieure à 1000 km. Il n'existe pas une autre région dans le monde avec une telle concentration d'armes de destruction massive incontrôlées, et l'Inde et les États-Unis partagent le même intérêt national concernant le contrôle de la prolifération nucléaire²⁹.

Selon l'administration Bush, le partenariat avec l'Inde ramènera New Delhi dans le régime de la non-prolifération. Dans son rapport, le *Pacific Council* affirme que l'Inde, « malgré sa position indépendante, a servi les intérêts de la non-prolifération de façon satisfaisante avec son régime d'exportations relativement serré³⁰ ». À l'inverse, le champion du programme nucléaire pakistanais, A. Q. Khan, était à la tête d'un réseau illégal qui aurait accéléré la prolifération nucléaire. Pour que les États-Unis puissent influencer le programme nucléaire indien de la manière la plus efficace, il faut, selon eux, cultiver un rapprochement avec ce pays et non chercher à punir l'Inde pour son accession au rang de puissance nucléaire en dépit du TNP. C'est la stratégie que Kissinger avait promue de manière générale dans un dialogue réaliste avec des partenaires jugés non pas sur la base de leurs comportements passés, mais à l'aune de leurs promesses. Nicholas Burns, sous-secrétaire d'État aux affaires politiques et qui a été le représentant officiel de l'administration Bush lors des négociations précédant l'accord nucléaire, a expliqué cette stratégie ainsi : « Pendant 30 ans, il n'y avait aucune transparence [du programme nucléaire indien]. Avec l'accord, plus de la moitié de ce programme sera placé sous surveillance³¹ ». Bill Frist, sénateur républicain du Tennessee et chef de la majorité républicaine au Sénat, s'est pour sa part dit « rassuré par le fait que cet accord [allait], pour la première fois, obliger l'Inde à mettre la majorité de ses réacteurs nucléaires sous garanties internationales³² ».

28. Robert Blackwill, « The India Imperative », *The National Interest*, été 2005.

29. Robert Blackwill, « The Quality and Durability of the U.S.-India Relationship », *op. cit.*

30. « India-U.S. Relations : A Vision for the Future », *Pacific Council on International Policy*, p. 9. Traduction de l'auteur.

31. Roger Cohen, « Nuclear Deal with India a sign of new U.S. focus », *op. cit.*

32. « U.S. Senate Majority Leader Bill Frist statement on nuclear cooperation agreement with India », Indian Embassy, 2 mars 2006. Traduction de l'auteur.

Lors de son témoignage devant la commission des Affaires étrangères du Sénat, Condoleezza Rice a reconnu que les anciennes politiques de sanctions à l'égard de l'Inde n'avaient pas rempli leurs objectifs. Elles n'ont pas été efficaces vis-à-vis du développement des armes nucléaires de l'Inde. Pour soutenir l'idée selon laquelle l'accord avec l'Inde va rendre le régime de non-prolifération plus fort et va couper l'herbe sous les pieds de ceux qui y voient une démonstration de l'unilatéralisme américain, Condoleezza Rice a rappelé que Mohamed El Baradei, directeur de l'AIEA et lauréat du prix Nobel de la paix en 2005, y était favorable depuis longtemps. Elle a également décrit les possibilités de création d'emplois dans les deux pays. Selon elle, l'initiative nucléaire pourra créer 5000 emplois directs, et jusqu'à 10 000 à 15 000 emplois indirects³³.

Poussant plus loin l'argumentation, Condoleezza Rice a affirmé que l'accord avec l'Inde serait propice à la sécurité des sites de production d'énergie indiens. Par ailleurs, les États-Unis veulent assurer l'approvisionnement de l'énergie nucléaire indienne, qui ne menace pas l'environnement, où les émissions de carbone ont augmenté de 61 % entre 1990 et 2001. Actuellement, l'Inde est le sixième consommateur d'énergie dans le monde. Pour satisfaire ses besoins énergétiques, elle a passé des accords avec un partenaire historique : l'Iran. En 2005, l'Inde et l'Iran ont signé un accord de 22 milliards de dollars assurant la livraison annuelle de cinq millions de tonnes de gaz naturel liquéfié par Téhéran à New Delhi. Par ailleurs, New Delhi et Téhéran ont signé un mémorandum de coopération pour la construction d'un gazoduc entre l'Iran et l'Inde, via le Pakistan. Sur cette question, les États-Unis ont exprimé leur opposition au projet indien d'achat de gaz iranien : « Washington a placé l'Iran sous embargo économique quasi total et estime que tout commerce avec ce pays l'encourage à soutenir le terrorisme international ou à chercher à accéder à l'arme nucléaire³⁴ ». Avec l'accord nucléaire que l'Inde et les États-Unis ont signé, Washington espère que New Delhi pourra diversifier ses sources d'énergie et diminuer ainsi sa dépendance vis-à-vis de l'Iran³⁵.

Avec l'accord stratégique et les intentions de Washington d'aider l'Inde à accéder au rang de puissance mondiale, les États-Unis anticipent le soutien diplomatique que leur apportera New Delhi. L'Inde appuie l'intervention américaine en Afghanistan et a apporté son soutien au gouvernement de Karzai. New Delhi a ainsi promis de donner à l'Afghanistan une aide à la reconstruction de 565 millions de dollars, ainsi que 50 millions de dollars spécifiquement pour le nouveau bâtiment de l'Assemblée nationale. Dans la difficile gestion de

33. Condoleezza Rice, « The U.S.-India Civilian Nuclear Cooperation Agreement », témoignage devant la Commission des Affaires étrangères du Sénat américain, 5 avril 2006.

34. « L'Iran va fournir du GNL à l'Inde pendant 25 ans pour 22 milliards USD », *AFP*, 13 juin 2005.

35. *Ibid.*

l'Afghanistan post-talibans, l'Inde s'impose dès lors comme un interlocuteur important et comme un allié indispensable, le Pakistan étant souvent montré du doigt pour la difficulté de ses dirigeants à contrôler leur propre territoire, où pourrait se cacher, outre le Mollah Omar, Oussama ben Laden.

Lors de la guerre du Golfe en 1991, la plupart des ministres indiens ont condamné les actions contre l'Irak conduites par la coalition internationale. Quand des avions américains ont atterri à Bombay pour faire le plein de carburant, cette question est devenue un sujet politique controversé parmi les Indiens. Douze ans plus tard, alors que certains alliés des États-Unis ont exprimé avec véhémence leur hostilité envers la guerre en Irak, l'opposition indienne a semblé presque muette. Le gouvernement a critiqué la décision américaine d'attaquer l'Irak, mais avec une retenue particulièrement marquée. Quand le gouvernement indien a refusé d'envoyer des soldats indiens en Irak, il n'a pas accompagné son refus d'une condamnation morale de l'intervention. Comme le rappelle très justement Sumit Ganguly, « le gouvernement [est arrivé] à cette décision après un débat public et parlementaire houleux³⁶ ».

En janvier 2006, les États-Unis ont demandé à l'Inde de référer l'Iran à l'AIEA, mais New Delhi était hésitante. Le secrétaire des Affaires étrangères a expliqué : « on ne souhaite pas voir se développer un affrontement dans une région proche de l'Inde³⁷ ». David Mulford, ambassadeur américain en Inde, a averti les dirigeants indiens du fait que l'accord nucléaire pourrait rester lettre morte si l'Inde refusait. Après que la Chine et la Russie ont rejoint les États-Unis et l'Europe sur cette question, l'Inde a changé d'attitude, profitant d'un contexte international propice. La question demeure toutefois de savoir quel aurait été le choix de New Delhi si la Chine ou la Russie avaient refusé de se mettre au diapason des États-Unis sur cette question.

LES PROBLÈMES DU PARTENARIAT STRATÉGIQUE

La mise en place d'un partenariat stratégique entre l'Inde et les États-Unis s'est accélérée au cours des cinq dernières années et a abouti à l'accord sur le nucléaire civil que George W. Bush et le premier ministre indien, Mahoman Singh, ont signé en mars 2006 à New Delhi. De nombreux experts stratégiques américains, à la fois proches des mouvements conservateurs et indépendants, comme le *Carnegie Endowment for International Peace*, avaient recommandé à l'administration Bush de faire un pas en direction de l'Inde, afin de pouvoir ensuite négocier l'épineuse question du contrôle de son arsenal nucléaire. Si cette question a été mise de côté

36. Sumit Ganguly, « India's Foreign Policy Grows Up », *op. cit.* Traduction de l'auteur.

37. Henry Sokolski, « Fissile isn't Facile », *Wall Street Journal*, 21 février 2006. Traduction de l'auteur.

pendant la difficile gestion des affaires en cours (notamment le dossier irakien et les tensions en Corée du Nord), le pragmatisme affiché de la seconde administration Bush impose une politique de main tendue vers des partenaires nécessaires, dans un contexte marqué par de vives critiques de l'unilatéralisme de Washington.

Des inquiétudes multiples

Cet accord pose de nombreux problèmes à Washington, notamment parce que certains de ses partenaires sur la scène internationale pensent qu'il pourrait sérieusement affaiblir le régime de non-prolifération nucléaire. Par cet accord, les États-Unis demandent en effet au *Nuclear Suppliers Group* (NSG, Groupe des pays fournisseurs du nucléaire) de modifier leurs règles afin d'y introduire l'exception indienne. Or, « en créant cette exception, les États-Unis renforcent l'impression dans le monde que la démarche américaine en matière de non-prolifération est devenue sélective et qu'elle ne sert que les États-Unis³⁸ ». Quelques partenaires des États-Unis, comme le Japon, l'Allemagne et le Brésil, ont exprimé leur ressentiment envers l'accord entre les États-Unis et l'Inde. Ces pays ont abandonné leurs programmes nucléaires pour bénéficier d'avantages, tels que l'aide en énergie nucléaire à des fins civiles en échange de leur adhésion au TNP. Mais ils constatent désormais que l'Inde pourrait recevoir ces mêmes avantages en dehors du traité que New Delhi continue de dénoncer.

En suivant l'exemple américain, la Russie et la Chine pourraient ainsi proposer des accords nucléaires semblables à leurs propres alliés, comme l'Iran ou le Pakistan. De telles ententes seraient, à juste titre, perçues comme une incitation à la prolifération des armes nucléaires. Dès lors, doit-on faire une exception indienne? L'Inde n'a jamais signé le TNP, elle ne viole donc pas *de facto* les lois en développant un programme nucléaire militaire. Par contre, les États-Unis l'ont signé et ratifié. Par conséquent, ils se sont engagés à ne pas venir en aide à des non-signataires qui cherchent à développer leur puissance nucléaire. Le message en direction des autres puissances nucléaires reconnues par le TNP reste peu clair sur ce point et pourrait faire l'objet de multiples interprétations.

De nombreux analystes à Washington craignent également que cet accord ne soit interprété par les États proliférants, et en particulier par l'Iran, soit comme une injustice les incitant à devenir à leur tour des puissances nucléaires, soit comme le signe qu'une puissance nucléaire non reconnue par le TNP peut devenir un interlocuteur valable et faire reconnaître ses droits sur la scène internationale. Par ailleurs, c'est ensemble de la politique américaine dans le domaine du nucléaire civil, dont l'accord avec l'Inde constitue le premier volet, qui fait l'objet de débats.

38. Robert Einhorn, « The U.S.-India Nuclear Deal », témoignage devant le Congrès américain, 26 octobre 2005. Traduction de l'auteur.

L'objectif de Washington serait d'apporter une assistance plus grande aux États souhaitant renforcer leurs activités en matière de nucléaire civil, en échange de plus grandes garanties sécuritaires et d'une meilleure transparence concernant des activités pouvant servir au nucléaire militaire, comme l'enrichissement de l'uranium³⁹. Si un tel projet présente de multiples avantages, tels que l'accès à de nouvelles sources d'énergie pour des économies émergentes comme celle de l'Inde, il ne comporte pas moins des risques liés à la sécurité de certains sites. Le projet américain est donc louable à de nombreux égards. Mais il engendre des difficultés plus grandes en matière de contrôle. Il devrait par conséquent s'accompagner d'efforts visant à renforcer le rôle des organisations internationales, et en particulier celui de l'AIEA.

Cet accord sur la coopération nucléaire civile entre les États-Unis et l'Inde peut toutefois légitimement être qualifié d'historique, dans la mesure où il scelle le rapprochement stratégique entre deux pays qui se sont longtemps ignorés, et qui ont vu leurs intérêts converger et s'intensifier après les attentats du 11 septembre 2001. De nombreuses sanctions économiques ont, comme nous l'avons mentionné précédemment, été levées du côté américain. L'Inde a été rapidement identifiée comme un partenaire de premier plan dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et, depuis 2002, les deux pays effectuent des manœuvres militaires conjointes dans l'océan Indien.

Cet accord est également unique en son genre, puisque l'Inde, qui a procédé à son premier essai en 1974 et s'est déclarée puissance nucléaire avec une série d'essais en 1998, n'a jamais signé le TNP. En traitant l'Inde comme un partenaire sur les questions nucléaires civiles, George W. Bush crée un précédent qui pourrait considérablement affaiblir le TNP, considéré par de nombreux officiels comme inadapté aux enjeux actuels et futurs. Cet accord n'est en revanche pas une surprise. Le 18 juillet 2005, lors d'une visite à Washington du premier ministre indien Manmohan Singh, les États-Unis et l'Inde avaient déjà signé un texte dans lequel il était stipulé que le président américain devait demander au Congrès de lever les sanctions imposées contre New Delhi de façon « à aboutir à une coopération totale avec l'Inde dans le domaine du nucléaire civil pour accompagner ses efforts de développement de l'énergie nucléaire et pour garantir sa sécurité énergétique ». L'administration américaine avait annoncé également son intention de « travailler avec ses amis et alliés pour que les régimes internationaux en vigueur autorisent une coopération des échanges dans le nucléaire civil avec l'Inde ». En échange, les autorités indiennes s'engageaient à travailler avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), en plaçant leurs installations civiles sous le contrôle des inspecteurs de l'agence, ainsi qu'à poursuivre son moratoire sur les

39. Sur la proposition de l'administration Bush, lire la présentation de l'ambassadeur des États-Unis en France, Craig Stapleton, « Les promesses de l'énergie nucléaire, le défi de la prolifération », *Défense nationale*, avril 2006, p. 29-36.

essais atomiques et à ne pas transférer de technologie sensible. La déclaration mentionnait également une intervention des États-Unis auprès de leurs partenaires pour une éventuelle participation des chercheurs indiens au projet du futur réacteur expérimental de fusion nucléaire international ITER.

L'accord nucléaire est certainement l'élément le plus controversé de la nouvelle alliance stratégique entre les États-Unis et l'Inde, mais la nature de la relation entre ces deux pays dépasse la simple question nucléaire. Les États-Unis reconnaissent que l'Inde peut devenir une puissance internationale et ont déclaré qu'ils allaient l'aider à y parvenir. D'après l'accord nucléaire, l'Inde ouvrira 14 de ses 22 installations nucléaires à l'inspection de l'AIEA. Cela laisse 35 % du programme nucléaire indien sans surveillance internationale. Mais les États-Unis ne veulent plus retenir l'Inde, leur objectif étant d'avoir une Inde plus forte et alliée à Washington. Ils imaginent une relation bilatérale allant bien au-delà du transfert des armes. Elle comprendra notamment des échanges et des exercices militaires, ainsi que des dialogues sur les engagements stratégiques⁴⁰. Le président Bush va compter sur l'Inde pour soutenir par exemple sa politique de non-prolifération nucléaire en Iran, où l'Inde peut influencer le gouvernement d'Ahmadinejad. Washington va demander à l'Inde de l'assister dans sa guerre contre le terrorisme en apportant un appui militaire et en mettant à disposition ses services de renseignement⁴¹. Washington souhaite avoir un partenaire militaire qui soutienne également ses efforts diplomatiques. De son côté, l'Inde s'attend à ce que Washington appuie son désir d'obtenir un siège au Conseil de sécurité de l'ONU, siège qui lui permettrait de devenir une vraie puissance mondiale. Cette requête ne pourra que difficilement aboutir, en raison notamment du veto de la Chine. Mais un soutien clair de Washington à New Delhi sur cette question serait le signe le plus net d'un nouveau partenariat entre les deux pays pour la communauté internationale.

Face à cette transformation remarquable de la relation entre les États-Unis et l'Inde, on est en droit de se demander lequel des deux a le plus besoin de l'autre. Les États-Unis sont-ils réellement assez puissants pour œuvrer en dehors des traités internationaux ? Pour le président Bush et ses ministres, les États-Unis ont la capacité d'établir leurs propres règles et ne sont pas forcés de suivre les accords multilatéraux quand ceux-ci ne servent pas leurs intérêts. Mais on sait aussi que les États-Unis se sont éloignés de leurs alliés traditionnels au cours des dernières années, et que le pragmatisme impose désormais à Washington de tendre la main à ses partenaires. Dans ces conditions, le nouveau partenariat avec l'Inde peut-il être considéré comme l'indicateur d'une perte de pouvoir des États-Unis les forçant à aller chercher de nouveaux alliés stratégiques ?

40. Sumit Ganguly and Andrew Scobell, « India and the United States : Forging a Security Partnership? », *World Policy Journal*, vol. 23, n°2, été 2005.

41. Roger Cohen, « Nuclear Deal with India a sign of new U.S. focus », *New York Times*, 9 mars 2006.

Les critiques des États-Unis

Le rapprochement entre l'Inde et les États-Unis couvre plusieurs domaines et, pour cette raison, les critiques sont extrêmement variées. En examinant le respect indien des droits de l'homme, ainsi que l'empressement indien à devenir un vrai partenaire des États-Unis, quelques observateurs vont jusqu'à s'interroger sur la nature du régime indien. D'autres questionnent les conséquences potentielles de l'accord stratégique, telles que l'affaiblissement du régime de non-prolifération nucléaire ou qu'une course aux armements en Asie.

La lutte contre le terrorisme est au cœur de ces interrogations. Washington a présenté à l'Inde la collaboration dans le contre-terrorisme comme un élément du rapprochement militaire entre les deux pays. Mais l'Inde a un lourd passif en matière de lutte contre le terrorisme qui ternit son image. Comme l'indique Jaskaran Kaur, « en dépit des éloges que l'Inde reçoit parce qu'elle est la plus grande démocratie du monde, son application du respect des droits de l'homme est pire que celle d'autres pays qui étaient encore il y a peu de temps une dictature⁴² ». Entre 1984 et 1995, les forces de sécurité indiennes ont tué plus de 10 000 Sikhs lors d'opérations contre des insurgés. Or, plusieurs auteurs de ces crimes se retrouvent aujourd'hui promus au rang d'experts du contre-terrorisme. Depuis décembre 1996, le *Committee for Information and Initiative in Punjab* engage des poursuites contre la police indienne, devant la *Indian National Human Rights Commission*, au sujet d'enlèvements et de meurtres. La décision de justice risque de créer un précédent dans ce domaine. Cependant, la commission n'a pas encore écouté le moindre témoignage de victimes. Les stratégies américaines avaient justifié leur rapprochement en expliquant qu'ils pourraient ainsi apprendre les méthodes des Indiens, qui combattent les terroristes depuis longtemps. Mais l'Inde pratique encore des méthodes pour le moins discutables, notamment au Cachemire : « Si l'Inde néglige ses propres atrocités, les États-Unis doivent questionner son rôle comme partenaire dans la guerre contre le terrorisme⁴³ ».

Le développement économique est le facteur déterminant le plus important pour la puissance et la stabilité indiennes. En effet, la plupart des experts estiment que la concurrence économique, plus que la concurrence militaire, est le défi politique le plus important que la Chine pose aux États-Unis, à l'Inde et aux autres pays en voie de développement. Mais la structure stratégique indo-américaine accentue plutôt les ventes d'armements et la collaboration militaire, alors que cela a peu de chances de favoriser la croissance économique de l'Inde.

La production, la distribution et l'efficacité énergétique jouent un rôle majeur dans ce domaine. L'énergie nucléaire, quant à elle, est un élément important de la

42. Jaskaran Kaur, « The Legacy of India's counter-Terrorism », *Boston Globe*, 17 juillet 2005. Traduction de l'auteur.

43. *Ibid.* Traduction de l'auteur.

stratégie énergétique indienne à long terme, mais son développement sera coûteux, difficile et probablement très long. Les États-Unis pourraient donc concentrer davantage d'attention sur les moyens plus rapides et plus efficaces d'améliorer l'économie indienne. À ce sujet, il est ainsi surprenant de voir que Washington continue à empêcher la mise en place du principal projet qui permettrait d'augmenter les exportations de gaz naturel en direction de l'Inde : le gazoduc qui passerait à travers l'Iran⁴⁴.

Par ailleurs, plus de 60 % des Indiens vivent encore de l'agriculture. Le meilleur moyen de favoriser le développement économique en Inde consisterait donc à accroître l'aide américaine au développement rural. Les réseaux d'électricité n'atteignent pas beaucoup d'Indiens, les plus lésés étant notamment ceux qui habitent dans les régions rurales. La façon la plus efficace pour leur fournir de l'électricité serait d'utiliser les technologies modernes : « Mais les Indiens pauvres habitant en milieu rural n'ont pas de contact avec les membres des groupes de pression comme ceux que les industriels nucléaires ont mobilisé à Washington et New Delhi⁴⁵ ».

L'Inde est fière de son indépendance, et elle hésite à engager des actions qui risqueraient de compromettre sa souveraineté. Cette hésitation pourrait empêcher un vrai partenariat avec les États-Unis si l'Inde refusait de s'aligner sur certaines politiques américaines. Sur une gamme de sujets à l'ONU, comme les droits de l'homme, les normes du commerce mondial, l'environnement ou les problèmes au Moyen-Orient, l'Inde vote rarement de la même manière que les États-Unis. À l'ONU, leur coïncidence de vote n'a jamais dépassé 23 % sur une année et a plafonné à environ 20 % par an dans les années 1990, ce qui est extrêmement faible pour deux démocraties. En 1999, l'Inde figurait parmi les 16 pays qui ne votaient que dans 25 % des cas avec les États-Unis, par opposition aux alliés américains les plus proches, le Royaume-Uni et Israël, qui votent dans près de 90 % des cas dans le même sens que Washington. Même entre 2001 et 2003, période pendant laquelle le rapprochement indo-américain s'est accéléré, la coïncidence de vote n'a pas excédé 22 %⁴⁶. Il est vrai que l'Inde a récemment cédé aux requêtes américaines et a choisi de voter contre l'Iran à l'AIEA. Néanmoins, après ce vote, l'Inde s'est efforcée d'apaiser Téhéran en expliquant que la décision indienne était finalement favorable aux Iraniens, étant donné qu'elle avait pour objectif d'empêcher les Européens de porter l'affaire au Conseil de sécurité et de la laisser sous la responsabilité de l'AIEA⁴⁷.

44. George Perkovich, « Faulty Promises : The U.S.-India Nuclear Deal », *Carnegie Endowment for International Peace*, septembre 2005.

45. *Ibid.* Traduction de l'auteur.

46. *Pacific Council Report*, pp. 16-17.

47. Robert Einhorn, « Should the U.S. Sell Nuclear Technology to India? », *Yale Global*, 8 novembre 2005.

Ces manifestations réaffirmant le désir d'indépendance et de souveraineté de l'Inde pourraient impliquer l'idée que l'Inde n'est pas prête à devenir un vrai partenaire stratégique des États-Unis. Un officiel du gouvernement indien a suggéré que l'avenir de la relation pourrait être déterminé par la tendance de l'administration Bush à définir les pays comme des adversaires ou des alliés. Cet officiel, qui s'est anonymement exprimé dans le *New York Times*, précise que l'Inde ne souhaite être ni l'un ni l'autre : « Ce pays est très conscient de sa souveraineté⁴⁸ ». Après avoir signé un accord stratégique en juin 2005 avec Donald Rumsfeld, Pranab Mukherjee, le ministre indien de la Défense, a expliqué que l'Inde continuerait à privilégier une politique étrangère indépendante et qu'elle rejeterait catégoriquement toute idée d'un monde dirigé par une seule puissance. Uday Baskhar, le directeur de l'*Institute for Defense Studies* à New Delhi, estime pour sa part qu'on ne doit pas interpréter l'accord comme un signe de dépendance vis-à-vis des États-Unis : « L'Inde ne possède pas l'ADN qui lui permettrait de devenir un Japon ou une Grande-Bretagne en matière d'adoption d'une position inférieure par rapport aux États-Unis en cherchant la sécurité du pays. La culture stratégique indienne ne l'accepterait pas⁴⁹ ». On le voit bien ici, les choix stratégiques de l'Inde sont le résultat d'un calcul pragmatique, et certainement pas celui d'une adhésion aux thèses de certains mouvements conservateurs américains, favorables à un front démocratique face aux défis sécuritaires, sous la houlette de Washington.

La menace chinoise est une préoccupation de premier plan pour l'administration Bush, même si les responsables américains restent prudents et qu'ils ne souhaitent pas que la stratégie du rapprochement avec l'Inde soit interprétée dans ces termes. Mais il importe que l'administration Bush ne compte pas trop sur le soutien militaire indien dans le cas d'un hypothétique conflit avec la Chine. Un des conflits dont les conséquences seraient les plus difficiles à prévoir pour les stratégies militaires américains reste la guerre qui opposerait les États-Unis à la Chine sur la question de Taïwan. Si un tel conflit éclatait, il serait naturel pour les États-Unis de demander l'aide de la marine indienne, en vertu des accords stratégiques et des multiples manœuvres menées conjointement par les deux pays au cours des dernières années. Cependant, il est peu probable que le parlement indien répondrait par l'affirmative à une telle requête. L'Inde a des intérêts certains à entretenir de bonnes relations avec la Chine, et New Delhi ne prendrait certainement pas le risque d'hypothéquer ce rapprochement à cause de la question taïwanaise, ni même au nom du partenariat stratégique avec Washington. Dans un avenir immédiat, New Delhi préférera profiter des bonnes relations qu'elle

48. Cité dans Somini Sengupta, « An Assertive India Girds for Negotiations with Bush », *New York Times*, 28 février 2006. Traduction de l'auteur.

49. Amelia Gentleman, « New Era on defense for India and U.S. », *op. cit.* Traduction de l'auteur.

entretient avec Washington et avec Pékin, sans basculer d'un côté ni de l'autre. L'histoire indienne du non-alignement continue de guider sa culture politique et ses intérêts stratégiques⁵⁰.

Certains experts américains notent par ailleurs que l'Inde n'a jamais répondu positivement aux exigences des États-Unis concernant la limitation de son programme nucléaire. L'accord pourrait même faciliter une augmentation des capacités nucléaires indiennes. Robert Einhorn, secrétaire d'État adjoint à la non-prolifération de 1999 à 2001, estime que si l'Inde pouvait acquérir de l'uranium pour ses besoins civils, cela renforcerait du même coup ses capacités militaires (pour le moment limitées). Pour lui, les États-Unis devraient exiger de l'Inde qu'elle cesse sa fabrication de matériel fissile destiné à la fabrication d'armes nucléaires, comme l'ont fait les puissances nucléaires reconnues par le TNP. L'Inde se dit disposée à accepter les mêmes responsabilités que les autres États nucléaires. Il serait donc normal d'espérer un tel geste de sa part⁵¹. Récemment pourtant, l'Inde a refusé plusieurs dispositifs de contrôle suggérés par les États-Unis et par l'AIEA : la suspension de toute aide nucléaire venant des États-Unis dans le cas où l'Inde effectuerait de nouveaux essais nucléaires⁵².

Un autre sujet d'inquiétude concerne l'apparent laxisme de Washington face au désir de l'Inde de garder son programme expérimental de surrégénérateurs en dehors de la surveillance internationale. Les surrégénérateurs sont essentiels à la production de plutonium. Robert Einhorn estime que l'Inde aurait la capacité de produire 50 bombes chaque année, au lieu de six ou dix actuellement, si elle utilisait ses surrégénérateurs à des fins militaires⁵³. En 1999, l'administration Clinton a essayé de persuader New Delhi de signer le CTBT et d'arrêter sa production de matériel fissile. L'Inde a refusé : elle a expliqué que ses besoins n'étaient pas infinis et qu'il lui fallait juste assez de plutonium pour assurer la crédibilité de sa dissuasion. Mais aujourd'hui, elle rejette toute imposition d'une limite à son arsenal. En février 2006, Anil Kakodkar, directeur de la Commission de l'énergie atomique indienne, a refusé toute contrainte extérieure sur le programme des surrégénérateurs⁵⁴. L'Inde veut continuer la production de ses armes nucléaires à des fins stratégiques et n'acceptera l'ingérence d'aucun acteur extérieur sur ces questions.

Les partisans de l'accord entre Inde et les États-Unis expliquent qu'avec la séparation des installations nucléaires entre sites civils et sites militaires, et avec l'ouverture des sites civils aux inspecteurs internationaux, le programme nucléaire indien sera contrôlé. Mais Henry Sokolsi, directeur du *Nonproliferation Policy*

50. George Perkovich, « Faulty Promises : The U.S.-India Nuclear Deal », *op. cit.*

51. Robert Einhorn, « Should the U.S. Sell Nuclear Technology to India? », *op. cit.*

52. Henry Sokolski, « Bush Administration Going too far, too fast », *Center for Strategic and International Studies*, 22 mai 2006.

53. « Joining the Nuclear Family », *The Economist*, 4 mars 2006.

54. *Ibid.*

Education Center, note que l'Inde n'a pas séparé ses installations, et rien n'indique qu'elle se conformera aux attentes de l'AIEA à ce sujet⁵⁵. Au début des négociations, l'Inde avait exprimé son intention de classer presque toutes les installations comme militaires (et donc de refuser les contrôles propres aux installations civiles), mais les États-Unis s'y étaient opposés. Pourtant, la séparation entre sites civiles et militaires n'aurait finalement que peu d'incidences sur la capacité indienne à fabriquer des armes nucléaires. Par ailleurs, l'Inde ne parvient toujours pas à assurer un contrôle satisfaisant de ses exportations, et les États-Unis l'ont sanctionnée cinq fois au cours des 18 derniers mois pour des transferts nucléaires et chimiques vers l'Iran et vers la Corée du Nord.

Au yeux de nombreux experts, avec cet accord nucléaire, les États-Unis sapent le système international qu'ils ont eux-mêmes promu il y a plusieurs décennies. Pourtant, selon la version officielle, l'administration Bush voulait imposer certaines limites à la production indienne d'armes nucléaires, mais l'Inde a rejeté cette idée⁵⁶. Les enjeux seraient donc ailleurs pour Washington. De nombreux officiels américains estiment que si l'accord sape effectivement le régime de non-prolifération nucléaire, les avantages d'un rapprochement avec l'Inde sont de toute façon plus importants. Quelques experts avancent même que Washington n'a aucun avantage à limiter la capacité nucléaire indienne, cette dernière pouvant faire contrepoids à la Chine au moment propice : « L'administration n'a pas oublié d'exiger de l'Inde qu'elle arrête sa production des matériaux pour les bombes ; seulement, elle veut que l'Inde amasse un plus grand arsenal pour balancer la puissance chinoise⁵⁷ ». Dès lors, en dépit du discours selon lequel l'accord conduira l'Inde vers une logique de non-prolifération, cet accord pourrait au contraire favoriser une augmentation de la capacité de production nucléaire indienne.

Pour William Potter, directeur du *Center for Nonproliferation Studies*, on pouvait s'attendre à ce que, en amont de cette transformation de la politique de non-prolifération nucléaire, la Maison-Blanche s'informe de l'état de la prolifération auprès des agences gouvernementales affiliées à la non-prolifération, ainsi qu'auprès des officiels supérieurs aux départements d'État et de l'Énergie. « Cependant, il semble que la nouvelle politique ait été formulée sans une analyse approfondie de son impact potentiel⁵⁸. » On n'hésite ainsi pas à dénoncer une décision prise en vase clos, sans consultation des organismes spécialisés, alors qu'une consultation aurait pu permettre d'affiner le texte de l'accord.

Face au laxisme dont semble bénéficier l'Inde, des pays comme le Japon, l'Allemagne ou l'Indonésie pourraient remettre en cause leurs soumissions aux

55. Henry Sokolski, « Bush Administration Going too far, too fast », *op. cit.*

56. Mary Beth Nikitin and Jon Wolfsthal, « The U.S.-India Atomic Balm », *Center for Strategic and International Studies*, 3 mars 2006.

57. George Perkovich, « Faulty Promises : The U.S.-India Nuclear Deal », *op. cit.*

58. William Potter, « India and the New Look of U.S. Nonproliferation Policy », *Center for Nonproliferation Studies*, 25 août 2005. Traduction de l'auteur.

inspections onusiennes de leurs programmes nucléaires. Certes, il est peu probable que ces pays quittent le TNP. Néanmoins, cela pourrait créer une tension entre les États dotés d'armes nucléaires et les autres. Certains montrent du doigt le fait que Washington demande, d'un côté, au NSG de renforcer les restrictions pour empêcher la Corée du Nord et l'Iran d'avoir accès à la technologie nucléaire, alors que, de l'autre, elle fasse une exception pour l'Inde.

L'une des conséquences de cet accord est de voir d'autres puissances nucléaires suivre l'exemple américain en signant des accords nucléaires hors du TNP. Plusieurs analystes mentionnent ainsi la possibilité de transferts nucléaires entre la Russie et l'Iran, mais aussi entre la Chine et le Pakistan. En mars 2006, l'ambassadeur iranien à l'AIEA a déclaré que son pays avait signé un accord préliminaire avec la Russie pour l'enrichissement de l'uranium. Le Vietnam a annoncé la mise en place d'un dispositif lui permettant de devenir un « État nucléaire » avant 2020, avec deux installations nucléaires pour ses besoins en énergie. Il cherche l'aide de la Russie, de la Chine, de l'Inde, de la Corée du Sud et de l'Argentine. L'Indonésie négocie de son côté avec la Corée du Sud un développement de son énergie nucléaire⁵⁹. À ces exemples viennent s'ajouter les réactions du Pakistan et de la Chine, voisins de l'Inde et inquiets de l'accord nucléaire New Delhi/Washington.

LA DIMENSION RÉGIONALE DU PARTENARIAT

Au niveau régional, les conséquences du partenariat stratégique entre l'Inde et les États-Unis sont particulièrement importantes, en ce qui concerne à la fois les perspectives futures pour l'Inde, mais également celles de ses voisins, au premier rang desquels le Pakistan et la Chine.

Les avantages pour l'Inde

L'Inde peut profiter de la relation stratégique avec les États-Unis dans trois domaines : l'économie, la sécurité du pays et l'accroissement de son influence sur la scène internationale. Même si chacun de ces domaines est important, ils sont tous étroitement liés à la stratégie globale de l'Inde pour devenir une puissance internationale.

L'Inde considère la technologie et l'investissement essentiels à la réalisation de ses ambitions. Les États-Unis sont aujourd'hui le plus grand partenaire commercial de l'Inde et surtout le premier importateur de produits indiens. Dans l'accord que Bush et Singh ont signé le 2 mars 2006, les deux chefs d'États présentent leur projet d'augmentation du commerce bilatéral, qui a déjà doublé

59. Chua Hearn Yuit, « The Demise of the NPT : New Players in the Proliferation Game », *Japan Focus*, 16 mai 2006.

depuis 1993. L'Inde profite également de son industrie dans le domaine de la technologie d'information : en 2004-2005, les exportations de logiciels ont dépassé 17,2 milliards de dollars. Les États-Unis sont aussi le plus grand partenaire en matière d'investissement. En 2004, le flux de l'investissement en provenance des États-Unis représentait 3,8 milliards de dollars, soit 17 % du total de l'investissement direct à l'étranger.

L'accord stratégique avec les États-Unis va certainement encourager la croissance économique. L'Inde recevra davantage de ressources qui peuvent l'aider à moderniser son secteur énergétique. Elle sera moins sensible aux hausses du prix du pétrole. Les autres pays voient également l'importance que peut représenter l'Inde comme allié stratégique et économique. L'industrie du tourisme bénéficie des entreprises étrangères qui veulent entrer sur le marché indien : « Les hôtels sont complets, les aéroports sont très fréquentés et les ambassades accueillent toujours les dignitaires étrangers. L'optimisme invite à penser que l'Inde va retrouver sa position légitime dans l'économie internationale et dans la balance de pouvoir mondiale⁶⁰ ».

La croissance économique est essentielle pour sortir le pays de la pauvreté qui touche toujours plus d'un quart de sa population. À moins d'un succès économique et commercial, ni sa puissance militaire ni son statut d'État doté d'armes nucléaires ne lui offriront le rôle qu'elle souhaite jouer sur la scène internationale. Dès lors, la croissance économique et sociale doit être la priorité de New Delhi : « Si l'économie n'est pas assez forte, ou si le peuple ne peut pas recevoir une éducation ni bénéficier d'un logement, le pays sera plus sensible aux récessions économiques et aux pénuries⁶¹ ».

Pour l'Inde, le partenariat stratégique avec les États-Unis doit aussi comporter un pan sécuritaire. Certes, l'accord lui permettra d'avoir accès à l'énergie nucléaire. Mais sa croissance économique requiert un approvisionnement énergétique important. Or, elle importe par la mer 90 % de son gaz naturel, du pétrole, et de divers produits qu'elle consomme. Pour cette raison, la sécurité des routes maritimes est une question vitale pour elle.

De la même façon, l'Inde désire également moderniser son armée avec l'aide américaine pour assurer la sécurité de son territoire. Il y a eu trois guerres entre l'Inde et le Pakistan (en 1947, en 1965 et en 1971), et la méfiance qui continue d'exister entre les deux pays est ce qui les a motivés en partie à développer leur capacité nucléaire. Dès lors, il est certain qu'en collaborant avec le géant militaire américain, le gouvernement indien pense à son voisin. L'Inde sait par ailleurs que Washington peut agir comme médiateur en cas de nouveau conflit entre les deux rivaux historiques. Bill Clinton l'a fait en 1999 avec la crise de Kargil. L'Inde sait également que les États-Unis ont des intérêts politiques et économiques au

60. « The Great Indian Hope Trick », *The Economist*, 25 février 2006. Traduction de l'auteur.

61. Sumit Ganguly, « India's Foreign Policy Grows Up », *op. cit.* Traduction de l'auteur.

Pakistan. En 2002, elle a averti Washington de la possibilité d'une guerre contre le Pakistan à cause de la question des rebelles au Cachemire, que New Delhi assimile à des groupes terroristes. En réponse, et afin de conserver sa crédibilité et le soutien de l'Inde dans la guerre contre le terrorisme, Washington a exigé du Pakistan qu'il arrête de soutenir les terroristes du Cachemire⁶². L'Inde et le Pakistan sont toujours en compétition pour le leadership stratégique régional, et tout effort pour obtenir plus de pouvoir militaire est bien accueilli par le gouvernement indien.

L'autre gros dossier concerne la relation New Delhi/Pékin. La Chine et l'Inde tentent tous les deux de se positionner comme la puissance économique et politique majeure en Asie⁶³. La stratégie indienne vis-à-vis de la Chine n'est pas claire. D'un côté, les Indiens perçoivent la Chine comme une menace stratégique, mais, de l'autre, ils sont forcés d'entretenir avec elle des relations économiques. Le commerce bilatéral est passé de 332 millions de dollars en 1992 à 13,6 milliards de dollars en 2005. Cependant, il n'est pas encore possible d'avoir une vraie coopération dans tous les domaines entre les deux pays, puisque chacun cherche à prendre l'avantage sur l'autre.

Si la Chine est un enjeu de taille pour les analystes stratégiques indiens, aucun officiel n'affirme publiquement que la menace de Pékin justifie le rapprochement du pays avec Washington. On préfère au contraire se satisfaire d'une entente cordiale avec Pékin. En 1998 pourtant, quand l'Inde a procédé à des essais, elle a expliqué avoir besoin d'armes nucléaires pour dissuader la Chine, déclaration qui n'a pas plu aux dirigeants chinois. Il existe donc des soupçons de part et d'autre, mais les dirigeants de chaque État s'efforcent d'en limiter la portée. L'Inde se méfie par ailleurs de la relation historique entre le Pakistan et la Chine : « Les menaces nucléaires de la Chine et du Pakistan sont associées puisque la Chine a aidé le Pakistan à améliorer ses capacités nucléaires et militaires⁶⁴ ». Dès lors, comme pour le Pakistan, l'occasion de moderniser l'appareil militaire et d'être reconnu comme puissance nucléaire à de quoi séduire. Vis-à-vis de la Chine, quelques experts suggèrent que l'Inde s'inquiète de son statut sur la scène internationale par rapport à celui de son voisin. La Chine bénéficie d'une position plus influente avec son siège au Conseil de sécurité et son appartenance au club des puissances nucléaires reconnues par le TNP. L'Inde pense qu'elle devrait avoir une position équivalente. Si les États-Unis envisagent de se rapprocher d'elle, c'est qu'elle représente un enjeu stratégique de taille.

62. Celia Dugger, « Wider Military Ties With India Offer U.S. Diplomatic Leverage », *New York Times*, 10 juin 2002.

63. Esther Pan, « India, China, and the United States : A Delicate Balance », *Council on Foreign Relations*, 27 février 2006.

64. *Ibid.* Traduction de l'auteur.

L'Inde a toujours revendiqué le droit d'avoir des armes nucléaires. Elle espère donc que sa stratégie commencée avec les premiers essais en 1974 trouvera avec l'accord nucléaire sa justification. Alors qu'elle n'a jamais signé le TNP, elle bénéficierait des privilèges d'un État doté de l'arme nucléaire, privilèges qu'elle considère nécessaires pour sa sécurité. L'Inde défend toujours sa souveraineté et son statut dans le monde. Elle s'est hérissée chaque fois qu'un autre pays essayait d'imposer sa volonté, comme l'illustrent ses refus de limiter son programme nucléaire. Pour elle, le rapprochement avec les États-Unis n'est pas la marque d'une soumission à un autre État, mais plutôt le signe de son importance à l'échelle internationale.

Enfin, les États-Unis ont exprimé à plusieurs reprises leur souhait d'aider l'Inde à devenir une puissance mondiale. Pour l'Inde, cela signifie que Washington l'aidera à obtenir un siège permanent au Conseil de sécurité⁶⁵. Du côté américain, la question de l'élargissement du Conseil de sécurité est plus complexe. Les États-Unis doivent prendre en compte la candidature de plusieurs pays. Ils soutiennent par ailleurs le Japon⁶⁶. Malgré leur enthousiasme, les Indiens restent donc conscients que, bien que partenaires de Washington, ils ne bénéficient pas encore du statut d'allié proche, et que le soutien de Washington pourrait s'effacer au profit d'autres acteurs, jugés plus fiables par Washington.

Les problèmes avec le Pakistan

Quand George W. Bush s'est rendu en Inde et au Pakistan en mars 2006, les observateurs extérieurs savaient bien que le président américain n'offrirait pas à Islamabad un accord comparable à celui proposé à New Delhi. Pourtant, ils ont été surpris de la différence avec laquelle George W. Bush s'est entretenu avec les deux pays⁶⁷. Lorsque George W. Bush s'est adressé à Islamabad, s'il a remercié Pervez Musharraf pour son aide dans le contre-terrorisme, il a également invité le Pakistan à avancer davantage vers la démocratie. Le général Musharraf a pris le pouvoir après un coup d'État sans effusion de sang en 1999. Il avait promis de se retirer en 2004, mais a modifié la constitution pour pouvoir rester au pouvoir jusqu'en 2007⁶⁸.

Les Pakistanais ont mal pris la nouvelle de l'entente indo-américaine. Dans un entretien accordé au *Financial Times*, le ministre pakistanais des Affaires étrangères, Khurshid Kasuri, a averti que le TNP «perdrait sa crédibilité» consécutivement à l'accord nucléaire entre Washington et New Delhi. Il a également dit

65. Sumit Ganguly, «India and the U.S. : Forging a Security Partnership?», *op. cit.*

66. Nile Gardiner and Brett Schaefer, «U.N. Security Council Expansion is not in the U.S. Interest», *Heritage Foundation*, 18 août 2005.

67. Il est vrai que Washington a pour tradition de jouer avec les rivalités des deux pays.

68. Elisabeth Bumiller and Carlotta Gall, «Bush Rules Out a Nuclear Deal With Pakistanis», *New York Times*, 5 mars 2006.

que son pays souhaitait un traitement identique à celui de l'Inde de la part de Washington, et qu'en attendant il continuerait à renforcer ses propres capacités nucléaires⁶⁹. Les autorités pakistanaises s'inquiètent d'un manque de contrôle des exportations au Pakistan et mettent en avant le fait que, pour Washington, chaque kilogramme supplémentaire de matériel nucléaire au Pakistan est un kilogramme que les terroristes pourraient obtenir. D'où la nécessité d'apporter une assistance aux contrôles des exportations d'un pays prêt à coopérer, mais ne pouvant contrôler ses exportations lui-même. Le ministère des Affaires étrangères pakistanais a ainsi répondu à l'accord Inde/États-Unis en expliquant que si le NSG changeait ses règles pour l'Inde, il devait également le faire pour le Pakistan. Les officiels américains estiment de leur côté que le Pakistan risque de chercher à se procurer des réacteurs nucléaires auprès de la Chine. Or, un rapprochement entre Pékin et Islamabad pourrait contrebalancer l'influence grandissante de l'Inde dans la région : « Les États-Unis doivent être conscients des sentiments dans cette région. [Les Pakistanais] comparent les États-Unis à la Chine et ils estiment que les États-Unis ne sont pas un allié aussi proche que la Chine⁷⁰ ».

Washington et Islamabad ont été des alliés proches pendant la Guerre froide. Mais après le retrait des troupes soviétiques d'Afghanistan, les États-Unis se sont progressivement éloignés de leur partenaire historique pour se rapprocher de l'Inde dont ils ont reconnu le potentiel économique. Après le 11 septembre 2001, toutefois, l'administration Bush et les autres officiels du gouvernement ont rappelé à de multiples reprises l'importance du Pakistan dans la lutte contre les groupes terroristes. Musharraf est soutenu par les États-Unis, mais il doit faire face, à l'interne, à une importante opposition contre son alignement sur la politique américaine en matière de lutte contre le terrorisme. Et les conséquences ne s'arrêtent pas aux considérations internes. Si le Pakistan ne se sent plus considéré comme un véritable allié des États-Unis et si Washington soutient ouvertement la montée en puissance de l'Inde, Islamabad pourrait reconsidérer son engagement dans la guerre contre le terrorisme.

Les réactions possibles de la Chine

Pékin inquiète Washington, malgré les discours officiels sur le partenariat entre les deux grandes puissances. Le Pentagone ne cesse de répéter que la Chine pourrait posséder le troisième budget militaire au monde, après les États-Unis et la Russie, contredisant les chiffres officiels qui placent le budget de Défense chinois en sixième position⁷¹. Les mouvements conservateurs à Washington maintiennent que seule la Chine pourrait être en mesure de menacer les États-Unis dans l'avenir.

69. « Pakistan Warns U.S.-India Nuclear Deal Will 'Unravel' Non-Proliferation Treaty », *Forbes*, 16 mars 2006.

70. *Ibid.* Traduction de l'auteur.

71. Peter Brookes, « Cozying Up to India », Heritage Foundation, 1^{er} août 2005.

Parallèlement, ils reconnaissent que, comme l'Inde a été opposée à la Chine à plusieurs reprises, New Delhi pourrait être, avec Tokyo, le principal allié de Washington dans l'éventualité d'une confrontation avec Pékin, quelle qu'en soit la nature et l'intensité⁷².

De nombreux experts s'inquiètent du fait que l'accord entre Washington et New Delhi risque d'encourager la Chine à augmenter son arsenal nucléaire. Actuellement, Pékin a officiellement suspendu sa production d'armes nucléaires. Néanmoins, si la Chine se sent menacée par le rapprochement indo-américain, elle pourrait reprendre son programme. Bien sûr, si la Chine était convaincue que le rapprochement des États-Unis était motivé par le désir de contrebalancer la puissance chinoise, cela pourrait également augmenter les tensions entre les États-Unis et la Chine.

Selon de nombreux observateurs américains, la Chine s'inquiète de l'augmentation de l'influence indienne dans la région et, de façon plus générale, dans le monde. Pékin partage avec Islamabad une méfiance vis-à-vis de l'Inde et n'hésite pas à endiguer son émergence comme rival stratégique de premier plan en Asie⁷³. La Chine estime depuis longtemps que l'ambition de récupérer son statut de grande puissance est un droit légitime, alors qu'elle juge les ambitions de l'Inde plutôt dangereuses et teintées d'impérialisme.

Par ailleurs, l'accord nucléaire avec l'Inde crée un précédent pour la Chine, qui pourrait à son tour demander des modifications des règles qui lui sont imposées au nom du TNP. La Chine est une puissance émergente dans l'exportation de capacités nucléaires civiles, et les doutes demeurent sur sa participation éventuelle à des réseaux de prolifération nucléaire militaire. Le Pakistan n'aurait sans doute pas ses capacités nucléaires actuelles sans l'aide chinoise. Dans les années 1990, la Chine a par ailleurs fourni à l'Iran une aide pour son programme nucléaire. Dans l'avenir, la Chine pourrait rivaliser avec les États-Unis en montant des partenariats stratégiques sur le nucléaire civil avec le Moyen Orient et l'Afrique du Nord, comme le font les États-Unis avec l'Inde, ce qui accroîtrait grandement son influence.

Pour l'instant, et malgré des divergences qui pourraient s'amplifier, les États-Unis, la Chine et l'Inde s'efforcent d'améliorer tant bien que mal leur relation triangulaire. Malgré une confrontation que de nombreux experts estiment inévitable, Washington et Pékin font leur maximum pour favoriser les échanges et pour imposer un partenariat plus qu'une compétition, tandis que Pékin et New Delhi cultivent une relation officiellement harmonieuse. Ces efforts sont jugés comme nécessaires par les trois États : « La tâche pour les trois est de créer des liens sous la forme d'un cercle harmonieux, et non pas sous celle d'un triangle concurrentiel⁷⁴ ».

72. Robert Blackwill, « The India Imperative », *op. cit.*

73. *Ibid.*

74. Karl Inderfurth and David Shambaugh, « Managing a ménage à trois », *International Herald Tribune*, 19 juillet 2005. Traduction de l'auteur.

LA DOCTRINE NUCLÉAIRE DE L'INDE

Dès lors que Washington reconnaît *de facto* l'Inde comme une puissance nucléaire responsable alors même que cette dernière reste non signataire du TNP, il convient de s'interroger sur la doctrine nucléaire indienne et sur les conditions d'emploi des armes nucléaires. En effet, l'Inde dispose d'une capacité nucléaire respectable, qu'elle continue à développer.

Un certain nombre d'éléments constitutifs de la doctrine nucléaire indienne sont exposés dans le *Draft Report of the National Advisory Board on Nuclear Doctrine* remis par le *National Security Advisory Board* au *National Security Adviser* du premier ministre, et rendu public au mois d'août 1999. Selon les experts indiens qui ont participé à la rédaction de ce document, les propositions non officielles contenues dans le document auraient progressivement été adoptées par le gouvernement en tant que composantes de la doctrine nucléaire officielle de l'Inde⁷⁵.

Le document met en avant le principe de « non-usage en premier », et celui du développement de l'arsenal nucléaire indien jusqu'à ce que le pays ait atteint une capacité de dissuasion « effective, crédible et minimum » lui garantissant sa survie et sa sécurité. Commentant quelques mois plus tard ces principes, le ministre indien des Affaires étrangères, Jaswant Singh, a réaffirmé le fait que l'Inde refusait de s'engager dans une course aux armements. Mais il a introduit également un doute sur la réelle capacité de ces principes à limiter la prolifération : le niveau requis pour que l'Inde ait atteint une capacité de dissuasion suffisante à sa sécurité ne risque-t-il pas d'évoluer au même rythme que ses avancées ? Car, bien que minimum, ce niveau est, selon ses déclarations, « lié à l'évolution du paysage stratégique, aux impératifs technologiques et aux besoins de sécurité ». Il laisse ainsi apparemment la porte ouverte à tous les développements autorisés notamment par les progrès technologiques de l'Inde⁷⁶.

Jaswant Singh a également réaffirmé le principe de « non-usage en premier » suivi par l'Inde et celui de son corollaire de non-usage contre une puissance non nucléaire. Plus récemment, d'autres publications ont fait état des avancées dans la définition d'une doctrine nucléaire indienne, mais la plupart des éléments ne tiennent pas compte des attentats du 11 septembre 2001, du redéploiement de Washington dans la région et des efforts américains de réconciliation avec Islamabad.

75. C'est la position de Jasjit Singh, ex-directeur de l'IDSA et l'un des auteurs du document, ainsi que celle de la majorité des experts indiens. En revanche, d'autres experts plus radicaux qui ne semblent pas aujourd'hui écoutés, tel Bharat Karnad, considèrent que les propositions du document ne vont pas assez loin et n'ont pas été entérinées.

76. Jaswant Singh, « Clarifying India's Nascent Nuclear Doctrine », *Arms Control Today*, décembre 1999.

Le « non-usage en premier »

Le principe de « non-usage en premier » a été fortement et officiellement réaffirmé au début de l'année 2003 par le ministre de la Défense⁷⁷. La réaffirmation forte de ce principe, qui semble aujourd'hui résumer à lui seul la doctrine nucléaire de l'Inde, offre au pays un certain nombre d'avantages. Tout d'abord, l'Inde conserve ainsi, dans l'hypothèse d'un conflit, une supériorité morale sur la scène internationale face au Pakistan, mais également face à la Chine. En effet, même si cette dernière se réfère au même principe, ses déclarations sont mises en doute par certains experts. Il n'est pas impossible de penser que cette réaffirmation soit également destinée à rassurer Washington — qui a peut-être offert en échange une garantie de sécurité accrue à l'Inde en matière nucléaire — sur le fait que l'Inde ne sera pas la première à déclencher une crise nucléaire en Asie du Sud.

Par ailleurs, pour la majorité des experts indiens, l'utilisation du nucléaire en premier ne s'impose ni face au Pakistan ni face à la Chine. Face au Pakistan, New Delhi considère que ses capacités militaires conventionnelles sont suffisantes pour ne pas se trouver confronté à un risque vital. Dans le cas de la Chine, les experts indiens considèrent que, dans le cadre d'un conflit frontalier du type de celui de 1962, les forces conventionnelles indiennes et surtout les capacités aériennes du pays seraient supérieures à celles de Pékin. Pour l'ensemble des experts indiens, le principe de « non-usage en premier » est donc pertinent. Selon eux, l'Inde serait par ailleurs capable d'absorber une première frappe pakistanaise ou chinoise sans que son existence ne soit en jeu. C'est la position que semblent avoir retenue les autorités indiennes.

Une minorité d'experts expriment une position divergente. Pour eux, la doctrine de « non-usage en premier » est « une farce », et les unités de l'armée indienne auraient reçu l'ordre de ne pas la respecter. Quelle que soit la véracité de ces affirmations, qui semblent ne concerner que le Pakistan, de véritables interrogations existent toutefois quant à la réponse que l'Inde pourrait apporter à une frappe terroriste au moyen d'armes de destruction massive ou à l'utilisation, par un groupe terroriste pouvant être rattaché à un État défini, d'une « bombe sale ». Au début du mois de janvier 2003, le *National Security Advisory Board* (NSAB) a ainsi rendu public un rapport prônant — tel le modèle américain — l'élargissement de la dissuasion nucléaire aux attaques terroristes massives. Mais cette option aurait été rejetée par les autorités. L'Inde demeure toutefois préoccupée par ce que les experts considèrent comme une stratégie terroriste de paralysie mise en place par le Pakistan à l'abri de ses capacités nucléaires, notamment au Cachemire, où la riposte nucléaire est difficile. Selon un haut responsable du ministère des Affaires étrangères spécialisé dans les questions de désarmement,

77. Intervention de George Fernandes, colloque de l'IDSA sur la sécurité en Asie, New Delhi, février 2003.

l'Inde n'a pas encore déterminé si une « bombe sale » pourrait être considérée comme une première frappe nucléaire au cas où l'attaque terroriste était rattachée à un État précis. Néanmoins, la question ainsi posée ouvrirait la porte à une remise en cause du principe de « non-usage en premier » et à de graves risques d'escalade.

Définir une capacité de dissuasion « effective, crédible et minimum »

Dans la définition de sa doctrine nucléaire, New Delhi met également en avant le principe de « dissuasion minimum », auquel sont ajoutés les termes de « effective, crédible, assurée et non immédiate ». L'ensemble fixe les limites de cette capacité dissuasive, qui ne devrait donc pas se traduire par une course aux armements inutile. En revanche, elle ne précise pas clairement les limites à partir desquelles l'Inde aura atteint un pouvoir de dissuasion assez important pour pouvoir interrompre sa course, alors que cela est la seule manière de s'assurer, selon les experts indiens, que les armes nucléaires ne passent pas du statut d'armes politiques de dissuasion à celui d'outils militaires pouvant être utilisés. Selon New Delhi, les armes nucléaires ne sont acceptables que sous la forme de la dissuasion, et donc en quantité suffisante pour que la dissuasion soit crédible et efficace.

La question se complique cependant en raison de la multiplicité des objectifs visés par cette capacité de dissuasion nucléaire. Au niveau global, aujourd'hui comme aux origines du programme nucléaire indien, l'acquisition d'une capacité nucléaire est perçue comme un désir d'égaliser des puissances très supérieures, telles que les États-Unis ou la République populaire de Chine. Ce principe obéit à la définition de H. J. Bhabha, le père de la bombe atomique indienne :

[...] des armes nucléaires couplées à des vecteurs adéquats peuvent permettre à un État de détruire plus ou moins totalement les villes, industries et cibles importantes d'un autre État. Il est dès lors peu important de savoir quelles sont les capacités de riposte de cet État. Grâce aux armes nucléaires cependant, les États peuvent atteindre un degré de dissuasion pertinent y compris contre des puissances nettement supérieures⁷⁸.

Cette ambition est toujours d'actualité et constitue l'un des fondements de la théorie indienne de dissuasion. De même, lors de la rédaction du projet de doctrine nucléaire en 1999, la volonté de résister à toute pression et à tout risque d'interventionnisme dans un contexte d'usage croissant de la force au service d'objectifs politiques était également réitérée dans le préambule. Liées à ce principe global, les capacités nucléaires de l'Inde doivent donc permettre au pays

78. H.J. Bhabha, «Safeguard and the Dissemination of Military Power», *12th Pugwash Conference*, in Raju G.C. Thomas, Amit Gupta, *India's Nuclear Security*, Vistaar, New Delhi, 2000. Traduction de l'auteur.

d'être « pris au sérieux » et de résister à toute volonté de coercition exercée par une autre puissance. Selon les termes du général Nair, « la dissuasion indienne est nécessaire pour s'assurer qu'aucun État ne cherchera à menacer la nation ou à faire usage de frappes nucléaires en cas de conflit⁷⁹ ».

Si, en théorie, la doctrine indienne de dissuasion n'est dirigée contre aucune puissance en particulier, ce sont aujourd'hui essentiellement le Pakistan et la République populaire de Chine qui en constituent les destinataires principaux. Toutefois, les priorités à ce sujet ont changé. À la fin des années 1990, la « menace chinoise » était privilégiée, ainsi que la volonté de s'opposer à « l'interventionnisme des grandes puissances » dans le cadre de la guerre de Kosovo. Aujourd'hui, c'est au contraire la menace pakistanaise — notamment sous les formes préoccupantes de la guerre sub-conventionnelle et des incursions terroristes — qui est mise en avant. Il est vrai que l'implication plus grande des États-Unis en Asie, après les attentats du 11 septembre 2001, est considérée comme un facteur de stabilité stratégique face à la Chine⁸⁰.

Si, face à la Chine, l'Inde cherche essentiellement à interdire les stratégies de coercition et à renforcer ses capacités de négociation, les défis sont plus complexes face au Pakistan. L'Inde considère que le Pakistan peut être tenté d'utiliser ses armes nucléaires à un niveau tactique afin d'empêcher une défaite. Par ailleurs, le danger le plus important aujourd'hui est celui posé par des actions terroristes que les analystes indiens considèrent comme soutenues par le gouvernement pakistanaise à l'abri de ses capacités nucléaires. Face à ce type de menace, la réponse indienne est difficile à mettre en place.

Certains analystes pensent que l'Inde dispose de moyens de riposte ou de défense conventionnels suffisants. Ils rejettent l'idée selon laquelle l'Inde se trouverait dans une situation de blocage stratégique, caractérisée par une absence de moyens entre le niveau sub-conventionnel de l'attaque terroriste et le risque de dérapage nucléaire. Mais en dépit de ces déclarations confiantes, il semble que la question soit loin d'être résolue comme l'a démontré la recrudescence d'attentats spectaculaires, tel celui qui a frappé le Parlement indien au mois de décembre 2001. Sur ce terrain aussi, il semble bien que l'Inde compte essentiellement sur la capacité des États-Unis à contrôler le Pakistan, même si les risques de déception et de dérapages sont nombreux. Le concept de « dissuasion minimum » doit donc être lu en fonction de ces menaces contre lesquelles la dissuasion doit pouvoir jouer en tant qu'élément inacceptable de réponse. Mais là aussi, des questions peuvent se poser quant à la définition du seuil acceptable pour des États comme le Pakistan

79. Général Vijai K. Nair cité par Deepa N. Ollapolly, « India's Strategic Doctrine and Practice », in Raju G.C. Thomas et Amit Gupta, *India's Nuclear Security*, op. cit. Traduction de l'auteur.

80. Swaran Singh, « China's Doctrine of Limited War », *Asian Strategic Review 1998-1999*, New Delhi, IDSA, 1999.

où la République populaire de Chine, ce qui soulève la question du choix des objectifs.

Le choix des cibles

En l'État actuel, l'Inde ne peut espérer mettre en place à court terme une stratégie de ciblage susceptible de véritablement pénaliser la République populaire de Chine ou même le Pakistan, en raison de la dispersion des forces nucléaires de ces deux pays. En revanche, l'Inde pourrait, à relativement court terme, espérer frapper des objectifs paralysant le développement économique de la Chine — et donc menaçant la survie du système —, tels que les centres économiques et urbains. Cela placerait les dirigeants chinois devant des choix plus difficiles à effectuer.

Dans le cas du Pakistan, les experts indiens considèrent qu'ils disposent d'ores et déjà des moyens de déstabiliser totalement l'État pakistanais en frappant six grands barrages ou six grandes villes. Toutefois la question de « dommage inacceptable » peut se poser dans le cas de régimes non démocratiques comme ceux de la République populaire de Chine ou du Pakistan, et il n'est pas certain que, dans le cas de la Chine ou du Pakistan, selon K. Subrahmanyam, « une bombe s'abattant sur une ville soit suffisamment inacceptable⁸¹ ». C'est donc en fonction de ces objectifs que doit être apprécié le qualificatif de « minimum » attribué à la capacité de dissuasion de l'Inde et au choix des moyens qui seront mis en œuvre, notamment en ce qui concerne l'arsenal nucléaire et les vecteurs.

La riposte assurée

Pour être efficace, la capacité de dissuasion indienne doit reposer sur une capacité de riposte « assurée » selon les termes utilisés en Inde, la certitude de la riposte passant avant tout par son caractère immédiat. Il semble que cet « entre-deux » de capacité soit le moyen trouvé par l'Inde pour projeter, selon Ashley Tellis, « une posture nucléaire convaincante, mais non provocante et économique⁸² ». Par ailleurs, pour être véritablement dissuasif, la riposte doit être une réponse non seulement certaine mais aussi de puissance supérieure à la frappe subie par l'Inde. Contre des forces indiennes conventionnelles, le Pakistan, soupçonné d'être tenté d'utiliser des armes nucléaires tactiques, « doit être assuré qu'une première frappe nucléaire — de quelque nature qu'elle soit — serait un acte suicidaire⁸³ ».

En revanche, les analystes indiens rejettent l'idée d'une frappe préemptive en cas d'annonce d'une attaque nucléaire, en raison notamment de la faiblesse de

81. Raju G. C. Thomas, Amit Gupta, *India's Nuclear Security, op. cit.* Traduction de l'auteur.

82. Ashley Tellis, *India's Emerging Nuclear Posture*, Project Air Force, RAND, Santa Monica, 2001. Traduction de l'auteur.

83. *Ibid.* Traduction de l'auteur.

leurs capacités d'alerte avancée et des risques d'erreur induits par ce type de posture. Par ailleurs, les mêmes analystes considèrent que ce type de capacité n'ajouterait rien à une capacité dissuasive. Il suffit donc que l'adversaire soit assuré d'être frappé « sans savoir quand ni comment »⁸⁴.

Toutefois, cette doctrine de riposte assurée et de niveau supérieur à celui de la première frappe adverse peut être remise en cause par la vigueur des pressions internationales tenant à limiter l'escalade nucléaire. On peut supposer notamment que le Pakistan soit tenté de s'appuyer sur de telles considérations, de même qu'une Chine qui aurait recours, sur le front himalayen, à de « simples » frappes tactiques. Même si les experts indiens s'emploient à nier cette dimension, le doute existe et nuit à la crédibilité de la capacité de dissuasion indienne.

La doctrine de dissuasion indienne repose également sur son effectivité et sur sa crédibilité selon les termes utilisés dans le projet de doctrine et repris par l'ensemble des experts indiens. Cette effectivité et cette crédibilité, dans le cas d'une seconde frappe définie par la doctrine du « non-usage en premier », impliquent une capacité assez importante et dispersée pour assurer une riposte efficace. Ceci pose la question de la taille de l'arsenal nucléaire. En ce qui concerne les moyens, les informations demeurent très floues pour des raisons évidentes liées à la sécurité, mais également à la persistance d'un débat non tranché entre « minimalistes » et « maximalistes ». Les « minimalistes », parmi lesquels on retrouve K. Subrahmanyam, semblent représenter la tendance dominante. Pour eux, ainsi que pour d'autres experts qui ont joué ou jouent un rôle au sein de la NSAB, tels que C. Raja Mohan, Jasjit Singh ou le général K. Sundarji, la crédibilité de la dissuasion nécessite uniquement une capacité résiduelle de riposte dommageable, sans exiger un très haut niveau de sophistication. Selon eux, la dissuasion ne repose pas sur la quantité d'armes, mais sur la volonté politique et sur la crédibilité de la capacité de frappe contre un objectif relativement facile à atteindre, tel qu'une grosse concentration urbaine. Pour eux, l'arsenal nucléaire nécessaire à l'Inde se situerait entre 60 et 130 têtes. Pour les « maximalistes » au contraire, parmi lesquels on peut classer Bhrama Chellaney ou Bharat Karnad, l'arsenal de l'Inde doit atteindre le niveau des puissances nucléaires moyennes pour être crédible et comporter entre 300 et 400 têtes nucléaires. Par ailleurs, face à la Chine, Bhrama Chellaney justifie l'acquisition d'une bombe à hydrogène indispensable pour infliger des dommages véritablement inacceptables aux concentrations de population. On peut considérer que, derrière les justifications stratégiques, la volonté d'accroître le prestige de l'Inde n'est pas absente des revendications des maximalistes. Mais la question des moyens nucléaires de l'Inde, liée à la définition d'une doctrine toujours sujette à débat, n'est pas tranchée.

84. 30 avril 2000.

CONCLUSION

Le rapprochement des États-Unis avec l'Inde présente toutes les caractéristiques de la stratégie de politique extérieure du président Bush, qui préfère aux relations basées sur le multilatéralisme des alliances bilatérales entre grandes puissances. Bill Clinton souhaitait améliorer la relation de Washington avec l'Inde, mais il était inquiet de l'indifférence que manifestait cette dernière à l'égard du TNP et de certaines instances internationales liées à la non-prolifération nucléaire. L'administration Bush, à l'inverse, estime qu'un partenariat avec l'Inde, y compris par le biais d'un accord nucléaire, va profiter aux deux pays, sans que les règles définies dans le cadre du TNP n'apparaissent comme un obstacle.

Cette démarche réaliste et pragmatique est tout à fait caractéristique de la seconde administration Bush. Les responsables américains estiment que même si le régime international de non-prolifération pourrait être affaibli par l'accord sur le nucléaire civil, cela serait compensé par les avantages que représente un nouvel allié pour contrebalancer la puissance chinoise. Poussant la logique plus loin, cela revient à considérer qu'on n'empêche pas la prolifération nucléaire uniquement avec des traités et des règles, et que les armes nucléaires ne sont pas nécessairement un problème. C'est la position caractéristique de l'administration républicaine sur les questions de non-prolifération, telle qu'elle est apparue lors de la conférence d'examen du TNP à New York au printemps 2005. Washington estime qu'il y a un danger quand des « États voyous » possèdent des armes nucléaires, et que le problème ne vient pas tant des armes en elles-mêmes que des ambitions de ceux qui les possèdent ou qui cherchent à s'en procurer. Mais cette démarche « réaliste » vis-à-vis de la non-prolifération nucléaire fait l'objet de vives critiques de la part des autres grandes puissances, selon lesquelles on ne peut pas dissuader les États de chercher à se procurer des armes nucléaires sans les règlements internationaux⁸⁵. Comme sur de nombreuses autres questions, la vision normative que partagent plusieurs acteurs des relations internationales, notamment l'Union européenne et le Canada, semble ici se confronter à une approche unilatéraliste et « à la carte » de Washington. Ce n'est pas sans poser problème quand cette approche remet en cause, par le biais d'un accord avec l'Inde, l'ensemble des dispositifs de contrôle des armements et des moyens de lutte contre la prolifération nucléaire.

De nombreux experts notent pour leur part que l'accord est beaucoup plus favorable aux Indiens qu'aux Américains. Ils soulignent que l'administration Bush est disposée à céder au refus de l'Inde de se soumettre aux contrôles et aux limites de son programme nucléaire. Cet accord serait ainsi une véritable victoire diplomatique pour New Delhi, qui parviendrait à la fois à se lier de façon durable avec Washington et à s'imposer comme une puissance régionale, voire même

85. George Perkovich, « Faulty Promises : The U.S.-India Nuclear Deal », *op. cit.*

internationale, de premier plan. À l'inverse, la politique de main tendue des États-Unis vers l'Inde, si elle s'explique en grande partie par l'importance que représente New Delhi sur la scène internationale, pourrait ternir l'image de Washington auprès de certains de ses partenaires traditionnels, comme le Pakistan, et conforter la Chine dans l'idée que la rivalité stratégique Pékin/Washington est désormais en marche.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- ARON, Raymond, *République impériale. Les États-Unis et le monde, 1945-1972*, Paris, Calmann-Lévy, 1973.
- BIARNÈS, Pierre, *Pour l'empire du monde. Les Américains aux frontières de la Russie et de la Chine*, Paris, Ellipses, 2003.
- BRZEZINSKI, Zbigniew, *Le grand échiquier. L'Amérique et le reste du monde*, Bayard, Paris, 1997.
- BRZEZINSKI, Zbigniew, *The Choice: Global Domination or Global Leadership*, New York, Basic Books, 2004.
- BUSH, George et Brent SCOWCROFT, *À la Maison Blanche. Quatre ans pour changer le monde*, Odile Jacob, Paris, 1999.
- CLINTON, Bill, *My Life*, New York, Knopf, 2004.
- CROSSETTE, Barbara, *India Facing the Twenty-First Century*, Indiana University Press, Bloomington, 1993.
- DAALDER, Ivo H. et James M. Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution Press, 2003.
- DAVID, Charles-Philippe, *Au sein de la Maison Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis*, Sainte-Foy, Presses de l'université de Laval, 2004.
- FREY, Karsten, *India's Nuclear Bomb and National Security*, New York, Routledge, 2006.
- HASSNER, Pierre et Justin VAÏSSE, *Washington et le monde*, Paris, Autrement, 2003.
- JAFFRELOT, Christophe (dir.), *L'Inde contemporaine de 1950 à nos jours*, Paris, Fayard, 2006.
- JENTLESON, Bruce et Thomas Paterson (dir.), *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century*, New York, Norton, 2000.
- MEAD, Walter Russell, *Special Providence, American Foreign Policy and How It Changed the World*, New York, Knopf, 2001.
- MELANDRI, Pierre et Justin VAÏSSE, *L'empire du milieu : Les États-Unis et le monde depuis la fin de la Guerre froide*, Odile Jacob, Paris, 2001.
- NAIR, Vajpai, *Nuclear India*, Lancer, New Delhi, 1992.

- RUDOLPH, Lloyd et Susanne Hoecher RUDOLPH, *The Regional Imperative: The Administration of U.S. Foreign Policy Towards South Asian States under Presidents Johnson and Nixon*, Humanities Press, Atlantic Highlands, New Jersey, 1980.
- TALBOTT, Strobe, *Engaging India: Diplomacy, Democracy and the Bomb*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2004.
- TELLIS, Ashley, *India's Emerging Nuclear Posture*, Oxford University Press, New Delhi, 2001.
- THOMAS, Raju G.C. et Amit GUPTA, *India's Nuclear Security*, Vistaar, New Delhi, 2000.

DÉJÀ PARU DANS LA MÊME COLLECTION :

“FOREIGN POLICY IS NOT WHAT I CAME HERE TO DO”

Dissecting Clinton’s Foreign Policy-Making: A First Cut

Charles-Philippe David — Novembre 2004 — Occasional paper 1

FOREIGN POLICY-MAKING IN THE CLINTON ADMINISTRATION:

Reassessing Bosnia and the “Turning Point” of 1995

Sébastien Barthe & Charles-Philippe David — Novembre 2004 — Occasional paper 2

A COLD WAR-LIKE CONSENSUS? TOWARD A THEORETICAL EXPLANATION OF U.S. CONGRESSIONAL

Executive Relations Concerning National Security Policy After 9/11

Frédéric Gagnon — Novembre 2004 — Occasional paper 3

(RE)WRITING THE “NATIONAL SECURITY STATE”

How and Why Realists (Re)Built the(ir) Cold War

David Grondin — Novembre 2004 — Occasional paper 4

ARE WE HEADED FOR A “CYBER-9/11?”

The American Failure in Cyberstrategy

Benoît Gagnon — Novembre 2004 — Occasional paper 5

ABUSING HISTORY

**A Critical Analysis of Mainstream International Relations Theory
Misconduct**

Anne-Marie D’Aoust — Novembre 2004 — Occasional paper 6

LE REMODELAGE DU MOYEN-ORIENT :

De l'Irak à la Syrie

Sami Aoun — Mai 2005 — Étude Raoul-Dandurand 7

UNIPOLARITÉ ET EXCEPTIONNALISME :

Comment l'unilatéralisme de la politique étrangère américaine s'inscrit dans la durée

Julien Turreille — Mai 2005 — Étude Raoul-Dandurand 8

L'IDÉOLOGIE NÉO-CONSERVATRICE

et la politique étrangère américaine sous George W. Bush

Jean-Frédéric Légaré-Tremblay — Mai 2005 — Étude Raoul-Dandurand 9

LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER

Un nouveau paradigme ou une boîte à outils ?

Éric Marclay — Octobre 2005 — Étude Raoul-Dandurand 10

LE MOYEN-ORIENT SOUS OCCUPATION :

De la résistance nationale à la récupération politique du jihad

Graciela L. Marclay — Mars 2006 — Étude Raoul-Dandurand 11

L'ONU ET LE RECOURS À LA FORCE

ou le mariage de la carpe et du lapin

Thierry Tardy — Octobre 2006 — Étude Raoul-Dandurand 12

LA VIOLENCE IRAKIENNE APRÈS LA FIN DES OPÉRATIONS CONVENTIONNELLES DE 2003

Buts, fonctionnement et perspectives de l'insurrection en Irak

Nicolas Martin-Lalande — Février 2007 — Étude Raoul-Dandurand 13

Les *Études Raoul-Dandurand* sont disponibles sur demande ou en ligne sur le site
Internet de la Chaire : www.dandurand.uqam.ca