

Après le Quad et le 2+2 : le partenariat stratégique Inde Etats-Unis à l'heure des tensions avec la Chine

4 novembre 2020

Jean-Luc Racine, directeur de recherche émérite au CNRS et chercheur senior à Asia Centre.

Vingt-et-un jours après la dernière réunion du Quad (Japon, Etats-Unis, Inde, Australie) à Tokyo, la troisième rencontre américaine 2+2, regroupant les ministres des affaires étrangères et de la défense des deux pays, s'est conclue à New Delhi le 27 octobre, une semaine avant les élections américaines : un calendrier qui témoigne de la volonté de renforcer au plus vite une relation bilatérale dont l'ampleur a été marquée par le communiqué conjoint publié le même jour.¹ La longueur du document témoigne des champs multiples où se déploient les diverses composantes de ce qui est devenu, lors de la visite de Donald Trump en Inde en février 2020, un « partenariat stratégique global complet » : lutte contre le Covid, contre-terrorisme, énergie, espace, technologies de l'information et cyber, coopération contre les narcotiques, lancement des échanges parlementaires réguliers, coopération universitaire, sans omettre les sujets délicats sur lesquels des inquiétudes indiennes sont manifestes, en matière de négociations commerciales ou de visas pour les professionnels par exemple.

Mais les médias indiens ont surtout retenu la signature du BECA, le *Basic Exchange Cooperation Agreement*, qui porte sur la coopération en matière d'informations géo-spatiales, et va donner à l'Inde accès à certaines données sensibles collectées par les forces américaines. Ainsi se complète un ensemble d'accords logistiques dits « fondateurs », inauguré dès 2002 par le GSOMIA (General Security of Military Information Agreement) et accéléré sous Narendra Modi avec le LEMOA, *Logistics Exchange Memorandum of Agreement*, signé en 2016, qui ouvre à la marine indienne le soutien logistique des bases de l'U.S. Navy, et le COMCASA, *Communication Interoperability and Security Memorandum of Agreement*, signé en 2018, donnant à l'Inde accès à des équipements de défense de haute technologie, y compris des réseaux de télécommunications cryptées.

Cette intensification des relations technico-militaires avec Washington va de pair avec la montée en puissance des ventes d'armement américain à l'Inde, qui ont quintuplé en cinq ans. L'année 2020 a été marquante à cet égard, avec 3 milliards de dollars de contrats pour 30 hélicoptères Apache et Seahawk, dédiés à l'armée et surtout à la marine,² le gros enjeu étant le second appel pour 114 avions de combat, le premier ayant été emporté par les Rafale, mais dans le cadre d'une commande réduite laissant des perspectives ouvertes pour Lockheed et Boeing.³ Livraisons d'armes croissantes, interopérabilité accrue entre les forces, partage de renseignements, manœuvres conjointes : au-delà de ces dimensions purement

¹ Joint Statement of the Third U.S. India Ministerial Dialogue. www.state.gov, 27 octobre 2020

² Kashish Parpiani, « India-US Defence Trade Continuity under Trump », *ORF Issue Brief*, n° 376, Juillet 2020.

³ Sarosh Bana, « Defence Deals : India keeps US arms industry busy », *The National Herald*, 5 septembre 2020

militaires, c'est à l'aune de la nouvelle géopolitique mondiale que le degré de rapprochement entre New Delhi et Washington doit être évalué.

L'activisme chinois mis en œuvre par Xi Jinping est pour Delhi le défi extérieur majeur, d'autant plus complexe que l'Inde voit d'une part l'écart économique avec son voisin s'élargir (en 2019 le rapport des PNB était de 1 à 5 en faveur de la Chine, et l'impact inégal de la pandémie du Covid va accroître le différentiel en 2020) et que d'autre part le poids de la Chine dans l'économie indienne est allé croissant, imposant à l'Inde un déficit commercial de plus de 56 milliards de dollars en 2019. Du « collier de perles » aux nouvelles routes de la soie rebaptisés Belt and Road Initiative — que l'Inde boycotte très officiellement car l'un de ses axes majeurs, le corridor économique sino-pakistanaï, passe par le nord de l'ancien royaume du Cachemire revendiqué par New Delhi —, la Chine multiplie en outre les investissements, entre autres portuaires, chez les voisins de l'Inde.

La montée en puissance de la Chine étant plus encore manifeste sur son flanc Est, la réponse collective au « rêve chinois » cher à Xi Jinping a d'abord été conceptuelle : l'Indo-Pacifique offrit à l'Inde l'opportunité de s'affirmer comme un maillon incontournable de ce que Shinzo Abe avait appelé en 2007, dans un discours devant le Parlement indien, « la confluence des deux mers », « l'arc de la liberté et de la prospérité » souvent rebaptisé l'arc des démocraties. Les rencontres quadrilatérales Japon, Australie, Etats-Unis, Inde, dites Quad, lancées la même année, avaient pourtant tourné court dès 2008, avant de reprendre vie en 2017.

Pour la première fois en 2020, le Quad a mobilisé de façon exclusive les ministres des Affaires étrangères des quatre pays (les rencontres traditionnelles réunissaient de hauts fonctionnaires, et la première rencontre ministérielle, en 2019, s'était faite en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies). Dans le contexte de tension accrue avec la Chine, le Secrétaire d'Etat américain a appelé ses homologues du Quad « à collaborer pour protéger notre peuple et nos partenaires de l'exploitation, de la corruption et de la coercition du Parti Communiste Chinois », telles qu'elles se sont manifestées « au Sud, dans la Mer de Chine orientale, sur le Mékong, dans l'Himalaya, dans le détroit de Taiwan », appelant à « davantage de mesures concrètes ». ⁴ Sans être suivi dans ses formules.

En juin 2018, au dialogue de Shangri La à Singapour, Narendra Modi avait voulu rassurer la Chine, sans la nommer : « L'Inde ne voit pas la région Indo-Pacifique comme une stratégie, ou comme un club aux membres en nombre limité. Et nous ne la considérons en aucune façon comme dirigée contre quelque pays que ce soit ». ⁵ A l'époque, Inde et Chine avaient renoué les fils après le long face-à-face ayant opposé en 2017 forces chinoises et forces indiennes à Doklam, à la frontière entre Chine, Bhoutan et Inde. Modi s'était rendu en avril 2018 à Wuhan pour un « sommet informel » avec Xi, rencontre renouvelée en Inde du Sud l'année suivante.

⁴ « Secretary Michael P. Pompeo Opening Remarks at Quad Ministerial », Tokyo, 6 octobre 2020. www.state.gov

⁵ « Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue », Ministry of External Affairs, New Delhi, 1^{er} juin 2018. www.mea.gov.in

Mais depuis les choses ont changé, en raison des tensions accrues le long de la ligne de contrôle servant de frontière contestée entre le Ladakh indien et l'Aksai Chin chinois, aux marges du Cachemire. Une vingtaine de soldats indiens avaient été tués lors d'un accrochage violent le 15 juin 2020 (la Chine n'a pas donné le chiffre de ses propres pertes) : les premiers morts le long de la frontière depuis 1975. L'émotion indienne fut vive, et le discours officiel, sursaut nationaliste, affirma que les troupes de l'Armée populaire de libération n'avaient pas gardé la maîtrise des divers lieux où elle avait avancé ses pions au-delà de la ligne de contrôle: un point douteux pour certains observateurs locaux. Depuis, les négociations entre militaires et diplomates se sont succédées, sans effet, les deux parties ne s'accordant pas sur le tracé de la ligne, ni sur les procédures à même d'assurer le retour à « la paix et la tranquillité », invoquées dans de multiples déclarations conjointes cherchant, depuis 1993, à stabiliser le contentieux frontalier, et à faire que cette question n'empêche pas les deux pays de progresser sur d'autres dossiers : en jargon diplomatique, faire en sorte « que les différences ne se transforment pas en disputes ».⁶

Et pourtant, au Quad de Tokyo, l'Inde n'a pas suivi la stratégie oratoire de Pompeo, le Japon et l'Australie ne reprenant pas davantage la rhétorique américaine, et comme d'habitude, nul communiqué conjoint n'a été publié, seul le communiqué américain mentionnant explicitement la Chine. Le jour même, le *Global Times*, proche du Parti communiste chinois, pouvait se moquer du « leadership américain en relatif déclin », qui « aboie mais ne mord pas », et souligner la grande difficulté que devraient affronter ceux qui voudraient transformer le Quad en une manière d'OTAN asiatique.⁷ En termes plus diplomatiques, mais fermes, le ministre des Affaires étrangères chinois dénonça la stratégie Indo-Pacifique américaine, « étayée par le mécanisme quadrilatéral » et illustrant « la vieille mentalité de la guerre froide pour aiguïser la confrontation entre groupes et blocs et tenter de maintenir la domination et le système hégémonique américain en attisant la compétition géopolitique », une stratégie « cherchant à remonter le temps », et porteuse « d'un énorme risque sécuritaire ». ⁸ Clairement, Pékin n'est plus sur la ligne qui en 2018 ne voyait dans la reprise du Quad que « l'écume de la mer » promise à disparaître...

A l'inverse du Quad, la réunion 2+2 de New Delhi a donné lieu, comme de règle, à une déclaration conjointe. Mais l'argumentaire de Pompeo sur le PCC n'y a pas trouvé place, bien qu'il ait appelé en séance à « confronter les menaces du Parti communiste chinois sur la sécurité et la liberté »⁹, un point réitéré dans une interview télévisée, où il souligna que la réunion 2+2 avait pour but de « dissuader l'agresseur ».¹⁰

On se trouve donc dans une situation délibérément ambiguë, côté indien, où les accords de défense se multiplient avec les Etats Unis, sans que soit abandonnée la doctrine officielle rejetant toute alliance effective, tandis que la rhétorique diplomatique continue d'affirmer que la relation indo-américaine « n'implique pas de pays tiers », c'est-à-dire qu'elle n'a pas

⁶ « Bilateral differences should not become disputes : S. Jaishankar to China ». *The Economic Times*, 13 août 2019

⁷ Shen Yi, « All US' bark and no bite in Quad meeting », *The Global Times*, 6 octobre 2020

⁸ « Wang Yi : U.S. 'Indo-Pacific Strategy' Undermines Peace and Development Prospects in East Asia », Kuala Lumpur, 13 octobre 2020. www.fmprc.gov.cn

⁹ « Opening Statements at the U.S.-India 2+2 Ministerial Dialogue », 27 octobre 2020 www.state.gov

¹⁰ « India & US can together deter China in a crisis: US Secretary of State Mike Pompeo », Interview à la chaîne Times Now, New Delhi, 27 octobre 2020. www.timesnownews.com

pour objet d'endiguer la Chine. On voit donc sans surprise des commentateurs indiens chevronnés appeler à plus de clarté en assumant pleinement le rapprochement avec les Etats-Unis et à renforcer voire élargir le Quad, en particulier dans le nouveau contexte défini par les tensions frontalières mais aussi pour répondre au besoin de redéfinir les chaînes de valeurs économiques post-Covid¹¹. D'autres, à l'image d'un ancien Conseiller national à la Sécurité, mettent en garde en soulignant qu'une coopération accrue avec les Etats-Unis aura un prix : « En signant ces accords [de logistique militaire et de renseignement] l'argument indien de maintien de l'autonomie stratégique paraîtra de plus en plus creux », car en y apposant sa signature, « L'Inde a signé pour devenir partie de la plus large 'coalition des volontaires' anti-Chine ». ¹²

A dire vrai, si le gouvernement de Narendra Modi peut avancer plus résolument en disposant d'une majorité absolue à la Chambre, ce qui n'était pas le cas de son prédécesseur congressiste Manmohan Singh, et s'il a décidé d'intégrer formellement l'Australie comme membre permanent des exercices maritimes Malabar, regroupant désormais les quatre membres du Quad, il n'a pas pour autant mis tous ses œufs dans le même panier : la France a commencé à livrer à l'Inde ses Rafale, et New Delhi, malgré l'insatisfaction américaine, a maintenu sa commande de missiles russes S-400, et a signé avec Moscou, en juillet 2020, un contrat d'achat de 33 avions de combat, MiG 29 et Sukhoi 30, la Russie restant le principal fournisseur d'armes à l'Inde, quoique sa part s'amointrisse. L'Inde a maintenu également la rencontre annuelle des ministres des affaires étrangères du format RIC (Russie Inde Chine) qui s'est tenue à Moscou en septembre 2020, dont le communiqué commun n'a pas manqué de célébrer « l'esprit de compréhension mutuelle, d'amitié et de confiance » régnant entre ses membres... En marge de la réunion, le dialogue entre les ministres indien et chinois sur le conflit frontalier a donné lieu à un communiqué commun, qui n'a rien changé sur le terrain.

La partie américaine a bien compris le dilemme indien, et en a tiré les conséquences. Dans une intervention vidéo lors d'un forum indo-américain organisé une semaine après le Quad de Tokyo par un think tank indien, Stephen Biegen, l'adjoint de Michael Pompeo, a été très clair à cet égard : « L'Inde a une forte tradition d'autonomie stratégique, et nous respectons cela. (...) Alors que les Etats-Unis évaluent leurs propres intérêts et comment ils recourent ceux de l'Inde, nous voyons émerger les conditions d'un partenariat organique et plus profond — pas une alliance sur le modèle d'après-guerre, mais un alignement fondamental de nos objectifs géopolitiques et de sécurité, de nos intérêts partagés, de nos valeurs partagées ». ¹³

Reste à voir comment la convergence stratégique entre les deux pays, dont parlent nombre de commentateurs après les graves tensions sino-indiennes, se manifesterait concrètement, tant sur le vaste champ Indo-Pacifique que sur le front himalayen, si les tensions entre New Delhi et Pékin devaient s'aggraver dangereusement. Les élections américaines ne sont pas vues, sur ce plan, comme un grand facteur d'incertitude. Si les Démocrates l'emportaient, Delhi s'agacerait des possibles commentaires critiques sur la politique indienne au

¹¹ C Raja Mohan, « Incentives to advance India-US partnership are stronger than ever before », *The Indian Express*, 27 octobre 2020

¹² M.K. Narayanan, « The shifting trajectory of India's foreign policy », *The Hindu*, 2 novembre 2020

¹³ Remarks by Deputy Secretary Stephen Biegen », Ananta Centre India-U.S. Forum, 12 octobre 2020. www.state.gov

Cachemire ou sur les dérives internes du nationalisme hindou. Mais nul ne s'attend à de grands revirements sur l'Indo-Pacifique en général, et sur les relations bilatérales de défense en particulier.

Trump ou Biden, l'Inde entend bien tirer parti des accords logistiques signés, pour développer ses marges de manœuvre sur ses frontières et dans l'Indo-Pacifique, tout en préservant ses liens avec ses autres partenaires de défense, et en maîtrisant sa rhétorique sur la Chine. Illustrant ainsi en quelque sorte ce que le commentateur du *Global Times* appelait, non sans dédain, la capacité indienne « à beurrer sa tartine des deux côtés du jeu des grandes puissances, depuis le temps de la guerre froide »...