

Construire un partenariat entre les États-Unis et l'Inde

Explorer le potentiel de la puissance aérienne

ADAM B. LOWTHER, PHD*

RAJESWARI PILLAI RAJAGOPALAN, PHD**

Les relations entre les États-Unis et l'Inde ont été élargi en nature, teneur et profondeur du partenariat au cours de la dernière décennie. Soulignant l'importance de ces relations, le président Barack Obama, lors de sa visite en Inde en novembre 2010, a décrit les relations avec l'Inde comme « l'un des partenariats déterminants et indispensables du XXI^e siècle¹ ». Manmohan Singh, alors premier ministre indien, a fait écho des sentiments similaires lorsqu'il a déclaré que l'Inde avait « décidé d'accélérer l'approfondissement de nos liens et de travailler en tant que partenaires égaux dans une relation stratégique qui sera positive et décisive pour la paix, la stabilité et le progrès dans le monde² ».

Les relations bilatérales sont importantes en elles-mêmes ; le premier ministre Singh a souligné toutefois « une vision commune de la sécurité, de la stabilité et de la prospérité en Asie basée sur une architecture régionale ouverte et inclusive » que partagent l'Inde et les États-Unis, et qui représente le point fort de ces relations³. Par conséquent, si ce partenariat est aussi important que les deux dirigeants semblent suggérer, une

Le docteur Lowther est directeur de la *School for Advanced Nuclear Deterrence Studies* (SANDS), à Kirtland AFB, New Mexico. Auparavant, il était chercheur, professeur et directeur du *Center for Academic and Professional Journals* de l'*Air Force Research Institute* (AFRI), Maxwell AFB, Alabama. Il est titulaire d'une maîtrise d'*Arizona State University* et d'un doctorat de l'*University of Alabama*. Ses principaux intérêts de recherche comprennent la dissuasion, la diplomatie de la puissance aérienne, et la région Asie-Pacifique. Le docteur Lowther est l'auteur ou l'éditeur de cinq livres. Il a publié dans le *New York Times*, le *Boston Globe*, *Joint Force Quarterly*, *Strategic Studies Quarterly*, et une variété d'autres revues et de journaux. Avant de rejoindre AFRI, il a enseigné les relations internationales, l'économie politique, les études de sécurité et la politique comparée dans deux universités. Tôt dans sa carrière, Adam Lowther a servi dans la marine américaine à bord de l'*USS Ramage* (DDG-61). Il a également passé du temps au *CINCUSNAVEUR-London* et avec le *Naval Marine Construction Battalion 17*.

Rajeswari Pillai Rajagopalan est titulaire d'un doctorat du *Centre for American and West European Studies*, *School of International Studies*, Université Jawaharlal Nehru. Elle est *Senior Fellow* à l'*Observer Research Foundation* (ORF), à New Delhi. Elle a rejoint l'ORF après un passage de près de cinq ans au *National Security Council Secretariat*, gouvernement de l'Inde (2003-7), où elle était directrice adjointe. Elle a également servi à l'*Institute of Defence Studies and Analyses*, à New Delhi, avant de rejoindre l'ORF. La docteure Rajagopalan est l'auteure de trois livres et de nombreux articles.

plus grande synergie stratégique est nécessaire. Une façon d'y parvenir est par l'amélioration des relations de militaires à militaires. Autrement dit, au fur et à mesure que les deux pays se comprennent et s'apprécient, ils peuvent collaborer pour le plus grand bien de la région et au-delà.

Cet article suggère qu'une focalisation plus marquée sur le développement d'une « diplomatie aérienne » par les armées de l'Air américaine (USAF) et indienne (IAF) comme moyen stratégique et opérationnel intégré dans l'ensemble des missions des deux Armes pourrait atténuer les conflits, préserver les moyens de l'USAF et de l'IAF à une heure de restrictions budgétaires et promouvoir les intérêts des deux pays dans la région Asie-Pacifique. La *diplomatie aérienne* telle que nous la définissons, représente une approche proactive pour prévenir et dissuader les conflits, la création de partenariats et de défense des intérêts nationaux en employant la puissance aérienne dans des opérations non cinétiques comme un instrument de la puissance nationale. Une telle approche de l'emploi de la puissance aérienne peut être particulièrement pertinente pour les États-Unis car ils s'efforcent de tourner leur attention vers une région dans laquelle des alliances sur le modèle de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ont peu de chances et où les citoyens de nombreux partenaires potentiels sont sceptiques quant aux intentions américaines dans la région. Cet article explique pourquoi une stratégie conjointe américano-indienne est un objectif pertinent et propose quelques réflexions sur les fins, les voies et les moyens d'une telle stratégie.

Établir le contexte et la justification stratégiques

Alors que l'Asie vit un changement majeur dans l'équilibre des forces marqué par la montée rapide de la Chine, l'impact de la Chine sur le cadre stratégique de l'Asie est devenu un facteur important pour une plus grande coopération entre l'Inde et les États-Unis. Si toutefois ces pays doivent réussir, ils ont besoin d'une plus grande coopération et synergie en termes de politiques et d'approches. Les engagements militaires indo-américains ont augmenté depuis les années 1990, mais surtout dans le domaine naval. D'une part, la façon dont les deux marines se sont montrées capables de coordonner leur action pour réagir au tsunami de Noël 2005 et de participer aux programmes de reconstruction qui s'ensuivirent témoigne de leur niveau de coopération. D'autre part, les deux forces aériennes ont fait leur part dans les exercices d'entraînement annuels, mais n'ont pas été en mesure de convaincre l'importance décisive de leur coopération d'un point de vue stratégique. Il est important à la fois pour l'armée de l'Air et le leadership de comprendre et d'apprécier leurs rôles de mise en œuvre de moyens non coercitifs si elles veulent prendre une part constructive à l'établissement de la paix et de la stabilité régionale.

En termes plus généraux, l'Inde et les États-Unis doivent être réalistes quant au changement de la balance des forces en Asie et au-delà. En outre, au fur et à mesure que le paysage politique et stratégique évolue en Inde, dont l'influence s'étend au-delà de l'Asie du Sud, elle ne doit pas ignorer les implications de cette dynamique du pouvoir. Peu de questions sont aussi pertinentes au moment où l'Inde joue un rôle plus important dans

le nouvel ordre stratégique asiatique. Si l'Inde ne veut pas jouer le rôle d'un partenaire junior dans une Asie sinocentrique, elle doit s'assurer que la « primauté américaine », qui a garanti la paix et la stabilité en Asie et au-delà pendant plusieurs décennies, va persister⁴. L'un des facteurs prépondérants de préoccupation est que le refus de l'Inde d'envisager une Asie dominée par une seule puissance voudrait dire que la seule option acceptable restant à New Delhi est de faire contrepoids à la Chine. Cependant, le différentiel de puissance entre la Chine et l'Inde aujourd'hui n'offre pas à l'Inde un large choix en termes d'un équilibre intra régional parce que les dépenses qu'exigerait la recherche de la parité avec le potentiel militaire chinois seraient considérables. Par conséquent, un équilibre extérieur est la meilleure option, au moins à court et moyen terme. L'Inde a tardé à présenter ses options en dépit de son incapacité à faire contrepoids par elle-même à la Chine. Il est toutefois probable que cette situation est susceptible de changer au cours de la prochaine décennie, sinon plus tôt. Très probablement, les intérêts de l'Inde ainsi que le manque de capacités à grande échelle pour faire face à ces questions, rapprochera l'Inde des États-Unis et d'autres partenaires asiatiques, y compris le Japon et l'Australie.

Même si les deux pays ne parlent pas la même langue pour atteindre les mêmes objectifs stratégiques, ils sont confrontés à des menaces communes. Il pourrait donc être bénéfique de partager plus souvent les informations relatives à l'évolution du rapport de force et d'élaborer par la suite des mesures appropriées d'une manière plus coordonnée et plus cohérente. Quant aux défis communs, les menaces pesant sur la région nord-est de l'Inde sont assez semblables à celles que les États-Unis sont confrontés dans le Pacifique occidental, y compris les systèmes avancés intégrés de la défense aérienne, les chasseurs évolués et les capacités de guerre électronique de plus en plus sophistiqués. Ces problèmes communs suggèrent que les deux pays, leurs forces armées en particulier, devraient dialoguer plus souvent, tirer des enseignements de leurs expériences respectives, et de développer des approches plus coordonnées et plus cohérentes comme un moyen d'assurer la stabilité régionale.

Pourquoi l'Inde doit-elle choisir les États-Unis ? En regardant la hiérarchie internationale de la puissance, New Delhi doit se rendre compte que Washington continuera de jouer un rôle central en Asie dans un avenir prévisible. L'Inde ferait bien de voir les attributs d'un partenariat stratégique plus étroit entre New Delhi et Washington, en encourageant les relations entre leurs forces armées qui sont au cœur de la stratégie de la diplomatie aérienne que nous proposons ici. En réalité, comme l'Inde et les États-Unis font des efforts visant à l'élaboration de stratégies sophistiquées pour faire face aux incertitudes de l'Asie, ils ne peuvent se permettre de se démarquer l'un de l'autre. La fluidité de la situation en Asie est telle que les deux pays doivent mettre en application une politique de coopération afin d'assurer la stabilité. Cela demande des synergies accrues dans leurs orientations de politique étrangère avec toutes les principales puissances, en particulier le Japon, l'Australie et la Russie. Le rôle des petites et moyennes puissances telles que le Viêt-Nam, Taiwan et la Corée du Sud est tout aussi important pour stabiliser le continent asiatique.

Le contexte de la promotion de la diplomatie aérienne

Généralement associée à la poursuite de relations pacifiques entre les états, la diplomatie peut prendre de nombreuses formes. Bien qu'il s'agisse d'une distinction quelque peu arbitraire, la diplomatie peut être divisée en deux catégories principales, l'une fondée sur les incitations et l'autre sur les menaces, qui regroupent elles-mêmes plus d'une douzaine de types particuliers de diplomatie. D'une part, la diplomatie incitative repose sur le pouvoir de persuasion et la carotte. Elle réussit quand les états engagés dans la diplomatie parviennent à un accord qui sert les intérêts de toutes les parties. D'autre part, la diplomatie fondée sur la menace est de nature coercitive, employant des moyens tels que la menace d'un recours à la force ou aux sanctions. L'utilisation de la diplomatie incitative (traditionnelle, commerciale, de conférence, publique, préventive, des ressources et humanitaire) est employée de plus en plus, au fur et à mesure que l'administration Obama s'écarte d'une stratégie globale focalisée sur l'emploi de moyens coercitifs⁵. Ce mouvement en termes de politique offrira à l'USAF une chance de jouer un rôle plus important dans la conduite du pouvoir de persuasion ou plus précisément la conduite de la diplomatie incitative.

Bien que de nombreux aviateurs américains peuvent rejeter la notion de l'USAF pratiquant la diplomatie à un moment où elle cherche à retirer l'A-10 du service, à désactiver des unités aériennes et à opérer des coupes dans certains programmes d'acquisition, voire de les éliminer, il y a un avantage pragmatique pour convaincre le Congrès de la compétence des aviateurs de, non seulement larguer des bombes et détruire des cibles, mais aussi de gagner des amis et influencer les gens avec les mêmes actifs. À bien des égards, la diplomatie aérienne met en évidence les capacités de la force aérienne à l'extrémité opposée du spectre où nous employons généralement nos efforts.

La logique de la puissance aérienne dans le contexte des États-Unis et de l'Inde

Voir l'environnement de sécurité en Asie-Pacifique aujourd'hui et dans l'avenir analogue à la période post-Seconde Guerre mondiale, serait une erreur. L'OTAN a réussi à maintenir la paix en Europe depuis plus d'un demi-siècle, mais aucune organisation similaire n'existe dans la région Asie-Pacifique, et il n'y a guère de chances qu'une telle organisation de sécurité multilatérale y apparaisse dans un avenir prévisible. Les liens qui unissent les membres de l'OTAN exigent un système d'alliances et de coopérations formelles que de nombreux leaders nationaux de la région Asie-Pacifique sont réticents à envisager⁶. Ils sont, toutefois, enclins à poursuivre leurs intérêts communs lorsque des occasions se présentent. Un de ces moyens disponible États-Unis et à l'Inde est la diplomatie aérienne, un moyen parfaitement adapté aux conditions dans la région. La diplomatie aérienne, comme définie ci-dessus, peut s'avérer cruciale pour soutenir les objectifs des politiques étrangères indienne et américaine sans occasionner d'inquiétudes ni de perturbations majeures.

À une époque où les pressions budgétaires sont peu susceptibles de se dissiper au cours de la prochaine décennie et où les défis conventionnels et non conventionnels se

multiplient, il incombe aux dirigeants indiens et américains d'identifier des moyens non cinétiques leur permettant de défendre de façon économique leurs intérêts dans la région Asie-Pacifique et dans le contexte mondial plus large. La diplomatie aérienne offre à l'Inde et aux États-Unis une occasion de faire exactement cela. Elle offre aussi deux autres avantages supplémentaires qu'on ne trouve nulle part ailleurs : elle réduit la nécessité d'une importante présence militaire pour maintenir les relations et offre une rapidité et une souplesse impossibles à reproduire à l'intérieur du gouvernement. De plus amples explications sont instructives. Simplement dit, la diplomatie aérienne est un moyen de défense des intérêts nationaux vitaux, l'établissement des partenariats nécessaires, la prévention des conflits et l'élargissement de l'influence indienne et américaine sans créer le sentiment anti-américain ou anti-indien qui accompagne souvent la présence militaire sur le terrain.

Rapidité, souplesse et empreinte

La diplomatie aérienne prendra de l'importance pour une autre raison. Les autres formes du pouvoir de persuasion n'offrent pas les avantages que représentent la vitesse, la souplesse et l'empreinte limitée. Ces attributs sont attrayants pour des raisons évidentes, mais elles sont également séduisantes pour les décideurs dans le contexte politique actuel. Avec le retrait des forces armées américaines d'Irak et d'Afghanistan, alors même que les États-Unis se tournent vers la région Asie-Pacifique, la stratégie d'invasion, d'occupation et de reconstruction du début des années 2000 se révèle de moins en moins séduisante pour l'opinion publique américaine⁷. Non seulement la concentration des moyens coercitifs sur l'Afghanistan et l'Irak se sont révélés coûteux en termes de pertes de vie humaine et de dépenses, mais elle a exigé également une présence américaine impossible à reproduire dans toute l'Asie. Comme le président Obama cherche une meilleure façon d'établir des partenariats fructueux, une fonction de base de l'USAF, la diplomatie aérienne, pourrait se révéler être un choix avantageux. Pour l'Inde, les défis associés à l'émergence de la Chine et de sa position militaire plus musclée et agressive, compliquent la question de la stabilité régionale, ce qui rend impérative un partenariat avec les États-Unis.

Adopter la diplomatie aérienne indo-américaine de manière cohérente pourrait exploiter efficacement les capacités des deux armées de l'Air dans l'intérêt des deux nations et de la stabilité en Asie. Bien que l'IAF et l'USAF se préparent, en temps de paix, à combattre et à gagner les guerres de leur pays respectif, empêcher la guerre est tout aussi souhaitable. La diplomatie aérienne apporte une contribution déterminante à cette mission.

Le partenariat USAF-IAF dans la poursuite d'une diplomatie aérienne

Une puissance émergente telle que l'Inde, comme d'autres pays, dispose de plusieurs outils de politique étrangère lui permettant de poursuivre ses intérêts nationaux. Pour une Inde dont le différentiel de puissance avec la Chine est important, elle doit être prudente quand elle démontre ses moyens limités. Ce faisant, elle éviterait ainsi de provoquer

l'angoisse chinois et l'aggravation de la situation pour New Delhi et la région. Cela veut dire que l'Inde ne devrait pas démontrer un projection de force qui susciterait de violentes réactions régionales. En partenariat avec l'USAF pour mener des missions utilisant le pouvoir de persuasion, peut avoir les effets stratégiques souhaités sans les conséquences négatives d'une approche plus agressive. Se joindre aux États-Unis dans diverses opérations passives militaires ou non, telles que les vols d'observation des lignes de commerce et de communication maritimes, la réaction aux catastrophes et les missions humanitaires, pourrait se révéler crucial. Ces options peuvent permettre à l'Inde de projeter sa puissance militaire sans nécessairement faire de surenchère. Compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles l'IAF doit faire face, il lui est possible de mener de telles missions, qui seraient très appréciées des États-Unis, dont le souhait est de développer ses partenariats dans toute la région. L'Amérique est intéressée par de possibles partenaires régionaux qui peuvent assumer une partie de la responsabilité en matière de sécurité, un facteur important de contextualisation qui rend un partenariat entre les États-Unis et l'Inde en matière de diplomatie aérienne plus séduisant.

Bien que la Chine est peut-être un facteur clé du comportement américain et indien, ces préoccupations ne peuvent être exprimées ouvertement, comme le suggère la rhétorique indienne. Cela peut être parce que la Chine est un puissant voisin avec lequel l'Inde devra traiter d'une façon plus nuancée que ne doivent le faire les États-Unis. Cependant, les États-Unis ont eu leur part de problèmes avec la Chine. Malgré l'imbrication de leurs économies, Washington prend soin d'éviter de s'attirer inutilement la colère de la Chine. Dans le contexte de l'Inde, la Chine et les États-Unis, ces derniers n'ont pas encore eu à prendre position sur les questions frontalière et territoriale qui opposent l'Inde et la Chine. Un conflit, même limité, obligerait l'Amérique à prendre parti, un choix qui pourrait s'avérer beaucoup plus compliqué qu'il n'apparaît, du moins à première vue. Par conséquent, à la fois pour l'Inde et les États-Unis, la meilleure marche à suivre est un renforcement de la coopération militaire sans provoquer des réactions hostiles de la Chine. La diplomatie aérienne fournit une occasion idéale de le faire, tout en soulignant le pouvoir de persuasion de la puissance aérienne.

Étant donné les complexités d'une Asie incertaine, l'Inde et les États-Unis doivent faire preuve de prudence lorsqu'ils envisagent le pouvoir de persuasion comme un moyen viable de coopération. Certaines des formes relativement non controversées de la diplomatie aérienne pourraient inclure la diplomatie humanitaire, coercitive, traditionnelle et commerciale.

La diplomatie humanitaire. L'Amérique et l'Inde peuvent renforcer leur coopération dans le domaine de la diplomatie humanitaire sans trop créer de controverse. Étant donné que la région Asie-Pacifique est fréquemment sujette à une variété de catastrophes naturelles, l'absence de moyens suffisants au niveau régional a obligé les pays de la région à supporter le poids de ces catastrophes. Ainsi, pour les opérations humanitaires, la diplomatie doit être poursuivie avec beaucoup de vigueur. Dans le sillage du tsunami de 2005, l'Inde et les États-Unis étaient en mesure de répondre avec promptitude grâce aux plus de dix ans d'expérience de leurs forces armées en matière d'exercices et d'entraînements

conjoint. Cependant, la coopération des États-Unis et de l'Inde est principalement menée par les deux marines, un fait qui est devenu évident à la suite des efforts de reconstruction⁸. Cette collaboration pourrait être élargie à la sphère de la puissance aérienne, un domaine qui sera d'une importance particulière dans les futures opérations militaires. La coopération entre civil-militaire (avec la participation active des bureaucraties civile et militaire) dans les efforts de réponse aux catastrophes et de reconstruction doit devenir une force motrice de la diplomatie humanitaire.

Plusieurs exemples récents de la participation de l'USAF dans la diplomatie humanitaire comprennent les opérations *Provide Hope* (1992–94), *Provide Promise* (1992–96) et *Support Hope* (1994)⁹. En outre, quand un séisme d'une magnitude de 7,9 a frappé une région isolée dans la province chinoise de Sichuan, en Chine (12 mai 2008), deux C-17 de l'USAF ont été déployés depuis les États-Unis avec des secours désespérément indispensables qui étaient arrivés en moins d'une semaine¹⁰. Un dernier exemple est instructif. La *Joint Task Force Port Opening* a fourni des secours aux victimes du tremblement de terre de 2010 en Haïti, servant de nœud de communication temporaire dans un pays dont l'infrastructure de communications a été détruite¹¹. Grâce à sa capacité de déploiement rapide partout dans le monde, l'USAF est sans aucun doute le meilleur outil de l'Amérique pour apporter une assistance immédiate. Ces missions peu coûteuses sont également un excellent moyen de promouvoir la bonne volonté auprès des gouvernements et des citoyens du monde, une capacité essentielle dans la région Asie-Pacifique, où les alliances formelles sont beaucoup moins fréquentes et les relations personnelles beaucoup plus importantes.

De même, bien que généralement sous l'égide des Nations Unies, l'IAF a soutenu de nombreuses opérations humanitaires, y compris celles appuyant les missions de l'ONU en Somalie, en Sierra Leone, au Soudan et au Congo¹². L'IAF a également entrepris une mission humanitaire dans sa région quand elle parachutés des vivres sur la ville de Jaffna, dans le Nord du Sri Lanka, alors qu'elle était assiégée par des forces sri-lankaises s'opposant à la rébellion tamoule. Cette opération, cependant, pourrait être considérée comme une projection de force plutôt qu'une mission purement humanitaire¹³.

La diplomatie coercitive. Les années à venir pourraient également voir l'Inde et les États-Unis coopérer dans la diplomatie coercitive. Parmi les points chauds potentiels en Asie figurent la Corée du Nord, la mer de Chine orientale et la mer de Chine du Sud. En travaillant à façonner et à affecter les circonstances et les situations dans ces zones d'incertitude sans le déploiement effectif de forces militaires, l'Inde et l'Amérique pourraient améliorer sensiblement la stabilité régionale. Jusqu'à présent, les ressources de la diplomatie n'ont pas été explorées dans le contexte de la région Asie-Pacifique, mais elles ont le potentiel de devenir un espace de la coopération. Cela est particulièrement vrai de la mer de Chine du Sud, où la Chine adopte une position agressive dans la région, en partie à cause des vastes gisements d'hydrocarbures supposés être en dessous du plancher océanique¹⁴. Les États-Unis et l'Inde ont un intérêt commun d'établir des lignes de commerce et de communications maritimes sécurisées, compte tenu de l'importance que revêt la protection de leurs intérêts en matière d'énergie et de couloirs vitaux d'échanges commerciaux.

La diplomatie traditionnelle. La diplomatie aérienne sous la forme d'interactions militaires offre aussi l'attrait du pouvoir de persuasion dans le domaine aérien. La plupart des efforts actuels entrent dans la catégorie « entraîner, conseiller et équiper ». L'Inde ne participe à aucun programme comparable à l'*Inter-American Air Forces Academy*, mais le nombre de pilotes indiens participant aux programmes d'entraînement de l'USAF est passé de 6 en 2006 à 93 pendant l'exercice financier 2010. Également en 2010, 170 membres de l'IAF ont participé à des programmes de formation professionnelle autre que militaire de l'USAF. La formation militaire professionnelle représente en fait un domaine dans lequel existe un partenariat croissant entre l'Inde et les États-Unis. L'IAF envoie actuellement chaque année un officier à l'*Air Command and Staff College* de l'USAF et un à l'*Air War College*. En 2011, l'IAF a envoyé son premier officier à la *School of Advanced Air and Space Studies*. De même, l'USAF envoie un colonel à l'*Indian Defense College* tous les quatre ans et un officier au *Defense Service Staff College* tous les deux ans. L'USAF a envoyé également son premier boursier au *Council on Foreign Relations Fellow* en Inde en 2009.

Les visites de haut niveau plus traditionnelles auxquelles participent des officiers supérieurs des armées de l'Air se font également plus fréquentes avec le renforcement du partenariat des États-Unis et de l'Inde. Des exercices tels que *Cope India 2002*, *Red Flag 2008*, le *Building Partnership Seminar* (2009), et une douzaine d'autres instaurent la confiance entre des forces aériennes et les pays entre lesquels existaient autrefois (et souvent) des différends¹⁵. Compte tenu de la convergence des intérêts, ils peuvent faire bien davantage encore dans les années qui viennent.

La diplomatie commerciale. Bien que la vente de systèmes d'armes à des gouvernements étrangers, par l'intermédiaire du bureau de coopération en matière de défense d'une ambassade fasse souvent l'objet d'une grande attention, cet exemple de diplomatie commerciale/militaire a une portée limitée¹⁶. Cependant, il s'agit toutefois d'un domaine dans lequel les États-Unis et l'Inde élargissent leurs relations¹⁷. L'Inde a, au fil des ans, fait d'importants changements dans sa politique d'approvisionnement (bien que non déclarer) pour se diversifier et ainsi s'éloigner de la Russie pour se rapprocher entre autres des États-Unis, d'Israël et de la France. Ce changement se manifeste dans des achats importants effectués par l'Inde en Amérique, parmi lesquels figurent des turbines marines LM2500 destinées à la propulsion de navires de guerre, des avions C-130J Super Hercules, des avions gros porteurs C-17 Globemaster III ainsi que des avions de reconnaissance maritime et de lutte anti-sous-marine à long rayon d'action P-8I Poseidon. Les deux pays sont en outre en pourparlers pour conclure des contrats portant sur des hélicoptères d'attaque AH-64 Apache, des hélicoptères de transport lourd CH-47 Chinook et des obusiers légers M-777¹⁸. L'acquisition de C-17 Globemaster III américains en particulier a été significative dans le contexte des relations entre les États-Unis et l'Inde. La possession de l'un des plus gros avions-cargos du monde, capable d'acheminer des troupes et des volumes considérables de secours humanitaires, est particulièrement importante pour exécuter diverses formes de diplomatie aérienne, y compris la diplomatie humanitaire et l'aide aux opérations de maintien de la paix.

Les défis

En dépit des progrès importants accomplis au cours des années dans la mise en œuvre des différentes facettes de la diplomatie aérienne dans le contexte des relations entre les États-Unis et l'Inde, elle a également connu des revers. C'est le cas par exemple de la décision de l'Inde concernant l'acquisition d'avions moyens de combat multirôles (MMRCA), un contrat pas encore conclu, même après la sélection du Rafale français. L'élimination précoce des sociétés américaines soumissionnaires pour finalement ramener le choix aux options représentées par le Rafale français et l'Eurofighter Typhoon constitua une décision naïve de la part des dirigeants politiques indiens. Baser cette décision uniquement sur des paramètres techniques représentait une erreur stratégique¹⁹. Un contrat à haut profil comme celui-là aurait pu être utilisé pour envoyer un message politique aussi bien aux amis qu'aux adversaires de l'Inde²⁰. En outre, l'addition d'un chasseur américain à l'arsenal indien aurait pu se révéler très important sur le plan stratégique. Les principaux adversaires à l'Est et à l'Ouest de l'Inde auraient bien réfléchi avant de se lancer dans un conflit si New Delhi avait pris une décision différente.

En dépit de la décision négative concernant le MMRCA et étant donné que le contrat avec la France n'a pas été conclu, les États-Unis ont montré un intérêt par la vente du F-35, le chasseur d'attaque multirôle, à l'Inde. En 2011 Robert Scher, alors vice-secrétaire adjoint à la Défense pour l'Asie du Sud, a observé « Le F-35 est quelque chose que nous serions plus que disposés à discuter avec le gouvernement indien s'il souhaite en savoir davantage sur l'acquisition de cet appareil²¹ ». Cet avion est l'un des systèmes les plus coûteux et sophistiqués jamais développés dans le cadre d'un partenariat international privilégié avec des alliés de l'Amérique. L'Inde n'a manifesté aucun intérêt, citant le coût comme problème majeur. Cependant, il se peut que le caractère furtif du F-35 soit prisé plus tard, surtout si l'Inde ne fait pas beaucoup de progrès dans son programme d'avion furtif. Le sujet de la vente du F-35 est revenu sur le tapis deux ans plus tard, encore une fois sans qu'aucune décision ne soit prise bien qu'il reflète, de la part des États-Unis, un intérêt considérable et un désir d'approfondir leurs liens avec l'Inde²². Le nouveau gouvernement n'a encore fait aucune déclaration sur le sujet, bien que, ces derniers temps, courent des bruits laissant entendre que l'Inde pourrait abandonner le Rafale et choisir l'option représentée par le F-35. Une telle décision pourrait venir en 2015.

Un autre point préoccupant est le fait que quelques accords récents ont entravé le renforcement des relations bilatérales en matière de défense. L'hésitation de l'Inde à signer l'Accord de soutien logistique, la version propre à ce pays de l'Accord d'acquisition et de soutien mutuel en cours de négociation, a également représenté un obstacle.

Indépendamment de ces questions, l'Inde et les États-Unis pratiquent déjà une diplomatie aérienne. On ne saurait toutefois trop insister sur la nécessité d'institutionnaliser ces efforts. Étant donné les multiples défis auxquels l'Asie est confrontée et le changement des rapports de force, l'emploi par l'Inde du pouvoir de persuasion est de plus en plus important. Ainsi, la possibilité de collaborer avec les États-Unis dans une diplomatie régionale aérienne est donc une option qu'il convient de poursuivre.

Les buts, les voies et les moyens d'une stratégie de la diplomatie aérienne

En utilisant les exemples et la discussion conceptuelle précédents pour soutenir une stratégie de la diplomatie aérienne nécessite une réflexion concentrée. Si les prévisions relatives aux futurs environnements financier, politique et sécuritaire s'avèrent correctes, l'élaboration d'une stratégie de diplomatie aérienne en vaut la peine pour les États-Unis et l'Inde. L'examen de son évolution en termes de buts, voies et moyens offre un cadre utile.

Les buts

Les objectifs d'une stratégie américaine de diplomatie aérienne axée sur l'Inde devrait répondre à trois aspects principaux. Tout d'abord, la stratégie devrait élaborer des approches rentables pour bâtir et maintien des partenariats avec ce pays. Bien qu'il est peu probable que l'Inde conclue un accord formel de sécurité qui ressemble au Traité de l'Atlantique Nord (1949), des accords moins formels peuvent établir un partenariat redoutable entre l'IAF et l'USAF. Deuxièmement, la stratégie devrait ensuite élaborer des approches proactives engager l'Inde dans le but spécifique de cultiver un partenariat qui peut tempérer les ambitions de la Chine ou d'un régime voyou dans la région, mais pas limité à ce but par tous les moyens²³. L'Inde et les États-Unis ne seront pas toujours d'accord sur une stratégie nationale, mais la diplomatie aérienne peut rester une méthode de premier recours pour améliorer les relations indo-américaines. Troisièmement, la stratégie devrait consolider les capacités diplomatiques disparates à travers l'USAF. À l'heure actuelle, les forces aériennes indiennes et américaines mènent de nombreuses missions de diplomatie aérienne, à grande et petite échelle, mais elles ne les exploitent pas pour elles-mêmes ni pour le bénéfice à long terme de l'Inde et de l'Amérique. En dépit des efforts considérables du *US Office of the Undersecretary of the Air Force for International Affairs* (SAF/IA) pour formuler une stratégie d'établissement de partenariats pour cette Arme, d'autres efforts sont nécessaires. L'Inde devrait de même instituer de tels mécanismes pour formuler des politiques de coopération plus cohérentes.

Les voies

Les méthodes que l'organisation utilise pour arriver à ces objectifs sont peut-être plus difficiles à développer que sont les buts²⁴. Bien que la liste qui suit est incomplète, les recommandations peuvent offrir un point de départ pour examiner les « voies » offertes à une stratégie de diplomatie aérienne pouvant aider à rapprocher l'IAF et l'USAF alors que leur pays respectif poursuivent une stratégie de stabilisation de la région.

Tout d'abord, pour les États-Unis, la pléthore de directives départementale et de l'Arme que l'on trouve dans le *Theater Security Cooperation Strategy*, *Department of Defense Report on Strategic Communication*, *Air Force Global Partnership Strategy*, *Core Function Master Plan*, ainsi que les instructions, plans et approches individuels pourraient être

consolidés et simplifiés dans un même document qui facilite la création d'une stratégie qui cible un pays spécifique (l'Inde), tout en intégrant l'ensemble des activités de la diplomatie aérienne²⁵. Certes, SAF/IA et ses spécialistes des affaires régionales font déjà beaucoup dans ce domaine. L'USAF a l'avantage de s'appuyer sur une solide base d'expérience et de compréhension conceptuelle. Harmoniser et de simplifier les intérêts et les responsabilités concurrents, peut s'avérer difficile.

Deuxièmement, préciser clairement où commence et finit la diplomatie aérienne ce qui contribuera grandement au soutien d'une telle stratégie, à la fois aux États-Unis et en Inde. Tout comme d'autres outils de la politique étrangère ont des points forts et des points faibles, il en va de même avec la diplomatie aérienne. Il est important d'avoir une méthode fiable de déterminer la réussite ou l'échec. La capacité à mesurer les progrès, la réussite et l'échec, par exemple, est particulièrement importante pour justifier les dépenses en période de difficultés financières.

Troisièmement, une stratégie de la diplomatie aérienne devrait comporter une composante claire, spécifiant qui, quoi, quand, où, pourquoi et comment d'une façon que l'USAF, les commandements de combat, l'*Office of the Secretary of Defense* (OSD), et les partenaires indiens peuvent tous comprendre. Lorsque la loi Goldwater-Nichols (1986) a réorganisé le département de la Défense, elle a laissé aux Armes la responsabilité de l'organisation, de la formation et de l'équipement des forces tout en transférant une grande partie de l'élaboration de la « stratégie » à l'OSD, et en confiant aux commandements de combat la conduite de la guerre. Cette approche rend difficiles pour les Armes à développer et à employer une stratégie. Une telle faiblesse organisationnelle est difficile à surmonter, mais l'armée de l'Air doit le faire afin de mettre à la disposition du commandant des forces combattantes, c'est-à-dire du Commandement des forces américaines du Pacifique dans le cas de l'Inde, des forces prêtes à effectuer un éventail de missions de la diplomatie aérienne conjointement avec ses partenaires de l'IAF. Compte tenu de la capacité (aérienne, spatiale et cyberspatiale) de la puissance aérienne d'effectuer avec le même succès des missions utilisant des moyens aussi bien coercitifs que persuasive, l'emploi de la force (systèmes et personnel) mérite une sérieuse considération dans la mesure où il y a peu de chances que les commandants soutiennent le redéploiement d'une force qui se réduit pour lui faire effectuer des missions utilisant des moyens persuasives.

Quatrièmement, l'USAF devrait activement promouvoir la diplomatie aérienne comme une approche alternative à la politique étrangère américaine, ce qui est particulièrement vrai dans le cas de l'Inde et de nombreux autres pays de la région Asie-Pacifique où, comme mentionné plus haut, les alliances formelles sont moins attrayantes. La transition d'une façon transparente d'une stratégie axée sur le pouvoir coercitif (Afghanistan et Irak) à un pouvoir persuasif (diplomatie aérienne) aura un grand attrait au cours des prochaines années. Puisque l'administration Obama cherche une alternative distincte à la présente stratégie, le moment est venu de proposer une stratégie de diplomatie aérienne.

Les moyens

Considérés par beaucoup comme constituant l'élément opérationnel, les moyens d'une stratégie de diplomatie aérienne ne sont pas si simples. Un examen du *Building Partnership Core Function Master Plan* – BPCFMP de l'USAF explique pourquoi. La responsabilité des soixante programmes environ qui relèvent du BPCFMP est largement dispersée à travers l'armée de l'Air. Cette situation rend difficile la coordination des actifs non seulement à cause de la chaîne complexe de propriété qui existe mais aussi parce que les commandements qui sont propriétaires de ces systèmes et du personnel à double capacité considèrent les missions utilisant le pouvoir persuasif comme en dehors de leur mission fondamentale. Pour l'IAF, qui tente de comprendre la motivation et les objectifs américains, en partie grâce à la lecture de publications non classifiées du gouvernement, le résultat peut être la confusion en raison du manque de clarté.

Bien que SAF/IA, l'Air Education and Training Command, le *Headquarters Air Force A8* (Les Plans et programmes stratégiques) et les principaux commandements de l'armée de l'Air, tous collaborent au développement du BPCFMP et de documents stratégiques (par exemple, l'*Air Force Global Partnership Strategy*), il est impossible de dire qu'un consensus se fasse sur l'emploi de moyens aériens pour des missions de diplomatie aérienne. Ainsi, les moyens pour mener une stratégie de diplomatie aérienne sont souvent employés dans d'autres missions. Élever l'importance de la diplomatie aérienne dans le processus de planification stratégique permettrait non seulement de développer une stratégie de diplomatie aérienne pour l'Inde, par exemple, mais aussi acquérir les ressources nécessaires pour mener à bien la mission.

Conclusion

En fin de compte, le large éventail de missions utilisant des moyens persuasifs, exécutés régulièrement par des aviateurs fait de la puissance aérienne une option attrayante pour la création de partenariats, rassurer des alliés et dissuader les ennemis. Développer une stratégie de diplomatie aérienne qui renforce les relations entre l'Inde et les États-Unis est dans l'intérêt des deux nations et constitue un étape positive vers la promotion de la stabilité dans la région Asie-Pacifique. L'IAF et l'USAF doivent toujours rester capables de mener et de gagner les guerres de l'Inde et de l'Amérique, mais les moyens coercitifs ne doivent pas être des moyens de premier recours. La diplomatie aérienne est un pouvoir persuasif qui s'appuie sur une force suffisante pour que les autres pays n'y voient pas en elle des mots vides de sens. Comme les dépenses de la défense font face à une pression prolongée, des approches novatrices pour défendre l'intérêt national peuvent et doivent se révéler attractives. La puissance aérienne constitue une telle option. Pour l'Inde, la valeur d'un équilibre souple des forces avec la Chine fait de la coopération avec les États-Unis une solution de plus en plus convaincante.

Notes

1. « *Remarks by the President to U.S.-India Business Council and Entrepreneurship Summit* », Washington, DC : White House, Office of the Press Secretary, 8 novembre 2010, www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/08/remarks-president-us-india-business-council-and-entrepreneurship-summit.

2. « *Prime Minister's Statement to the Media at the Joint Press Conference with the U.S. President* », New Delhi : Government of India, Press Information Bureau, Prime Minister's Office, 8 novembre 2010, <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=66812>.

3. *Id.*

4. MOHAN, C. Raja, « *China's Rise, America's Pivot, and India's Asian Ambiguity* », *Seminar India*, 31 janvier 2013, www.india-seminar.com/2013/641/641_c_raja_mohan.htm.

5. Ces moyens de diplomatie coercitifs sont expliqués dans plus de détail in LOWTHER, Adam B., « *Air Diplomacy: Protecting American National Interests* », *Strategic Studies Quarterly* 4, no. 3, automne 2010, pp. 2–14. Voir aussi DUSS, Matthew, « *Diplomacy, Not Military Force, Should Be Our Track with Iran* », *Center for American Progress*, 20 octobre 2011, www.americanprogress.org/issues/security/news/2011/10/20/10409/diplomacy-not-military-force-should-be-our-track-with-iran/.

6. ACHARYA, Amitav, *Why Is There No NATO in Asia? The Normative Origins of Asian Multilateralism*, Harvard University Working Paper 05-05, Cambridge, MA : Weatherhead Center for International Affairs, 1 juillet 2005, pp. 3–5.

7. GIENGER, Viola, « *Gates Cites U.S. 'War-Weariness' on Trip to Afghanistan* », *Bloomberg Businessweek*, 4 juin 2011, www.businessweek.com/news/2011-06-04/gates-cites-u-s-war-weariness-on-trip-to-afghanistan.html.

8. Inspirés par l'étroite coopération pratiquée lors de la reconstruction qui suivit le tsunami, d'autres accords ont été signés pour rapprocher encore plus les deux marines. Parmi ceux-ci figurent l'accord-cadre indo-américain de coopération en matière de sécurité maritime de 2006 et l'initiative indo-américaine de coopération contre le terrorisme de 2010, qui vise à multiplier les échanges entre les garde-côtes et les marines des deux pays pour lutter contre les menaces maritimes telles que la piraterie et le terrorisme. Pour plus de détails, voir US Department of Defense, *Report to Congress on U.S.-India Security Cooperation*, Washington, DC : Department of Defense, novembre 2011, www.defense.gov/pubs/pdfs/20111101_NDAA_Report_on_US_India_Security_Cooperation.pdf.

9. Curtis E. LeMay Center for Doctrine Development and Education, *Volume I, Basic Doctrine*, 14 octobre 2011, p. 52, <https://doctrine.af.mil/download.jsp?filename=Volume-1-Basic-Doctrine.pdf>.

10. Public Affairs Office, « *US Air Force to Deliver PRC Relief Supplies* », United States Pacific Command, 16 mai 2008.

11. GARAMONE, Jim, « *Joint Task Force Organizes Haitian Airport* », US Department of Defense, 28 janvier 2010, www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=57776.

12. SOM, Vishnu, « *The Indian Air Force in Congo* », Bharat Rakshak, 19 février 2006, www.bharat-rakshak.com/IAF/Images/Special/Features/Congo/ ; et « *IAF Contingent in Somalia* », L'armée de l'air indien, décembre 2013, http://indianairforce.nic.in/show_page.php?pg_id=136.

13. PILLARISSETTI, Jagan, *The Indian Air Force in Sri Lanka, 1987–1990*, Delhi : Bharat Rakshak IAF Books, 2009.

14. FABI, Randy et AIZHU, Chen, « Analysis: China Unveils Oil Offensive in South China Sea Squabble », *Reuters*, 1 août 2012, www.reuters.com/article/2012/08/01/us-southchinasea-china-idUSBRE8701LM20120801.

15. LATIF, S. Amer, *U.S.-India Military Engagement: Steady As They Go*, rapport du CSIS Wadhvani Chair in U.S.-India Policy Studies. Washington, DC : Center for Strategic and International Studies, décembre 2012, http://csis.org/files/publication/121213_Latif_USIndiaMilEngage_Web.pdf.

16. Ce bureau n'existe pas dans toutes les ambassades américaines.

17. « India, US Set to Ink \$1.4bn Deal for 22 Apache Helicopters », *Times of India*, 21 août 2012, http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2012-08-21/india/33302088_1_military-aviation-deals-p-8i-heavy-lift-helicopters; et PHILLIPS, Charles, « India Buying Wider Aircraft », *Bombom Tech News*, 24 mars 2012, <http://bombomtech.blogspot.com/2012/03/india-buying-wider-aircraft.html>.

18. KAPUR, Vivek, « *US-India Defence Technologies for Transfer: Cultural Change* », Institute for Defence Studies and Analyses Comment, 15 octobre 2013, http://idsa.in/idsacomments/USIndiaDefenceTechnologiesforTransfer_vkapur_151013.

19. RAJAGOPALAN, Rajeswari Pillai, « Flying into Rough Weather », *Times of India*, 10 février 2012, http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2012-02-10/edit-page/31042500_1_fighter-plane-eurofighter-typhoon-swedish-jas.

20. Les hauts fonctionnaires pro-indiens du gouvernement américain, tels que Nicholas Burns, considéraient le marché du MMRCA comme un contrat essentiel au rapprochement des deux forces armées. BURNS, R. Nicholas, « America's Strategic Opportunity with India », *Foreign Affairs* 86, n° 6, novembre/décembre 2007, p. 141.

21. « U.S. Open to Selling F-35 Jet Fighters to India », *Reuters*, 3 novembre 2011, <http://in.reuters.com/article/2011/11/03/idINIndia-60286320111103>.

22. « US to Expand Military Ties with India, No Decision on F-35 », *Hindu Business Line*, 19 avril 2013, www.thehindubusinessline.com/news/international/us-to-expand-military-ties-with-india-no-decision-on-f35/article4633264.ece.

23. RAJAGOPALAN, Rajeswari Pillai, « Why U.S. Needs India's Air Force », *Diplomat*, 29 novembre 2011, <http://thediplomat.com/2011/11/why-u-s-needs-indias-air-force/?allpages=yes>.

24. Dr. KEM, Jack D., « Military Transformation: Ends, Ways, and Means », *Air and Space Power Journal* 20, no. 3, automne 2006, p. 87, www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/apj06/fal06/Fal06.pdf.

25. GATES, Robert, « *Department of Defense Report on Strategic Communication* », Washington, DC : Office of the Secretary of Defense, décembre 2009, www.carlisle.army.mil/dime/documents/DoD%20report%20on%20Strategic%20Communication%20Dec%202009.pdf.