



HAL
open science

La relation Pakistan - Etats-Unis : un patron et son client au bord de la rupture ?

Christophe Jaffrelot

► **To cite this version:**

Christophe Jaffrelot. La relation Pakistan - Etats-Unis : un patron et son client au bord de la rupture ?. Les Études du CERI, 2012, 187, pp.1-49. hal-01024593

HAL Id: hal-01024593

<https://sciencespo.hal.science/hal-01024593>

Submitted on 16 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

les
études
du **Ceri**

Centre d'Études
et de Recherches
Internationales

**La relation Pakistan – Etats-Unis :
un patron et son client au bord de la rupture ?**

Christophe Jaffrelot



SciencesPo.

CERI
CNRS

La relation Pakistan – Etats-Unis : un patron et son client au bord de la rupture ?

Résumé

Aux termes de la relation clientéliste nouée par les Etats-Unis et le Pakistan dans les années 1950, les premiers utilisaient le second dans leurs efforts pour contenir le communisme en Asie et le second utilisait le premier pour se renforcer face à l'Inde. Cette relation a connu son point d'orgue lors de la guerre contre les Soviétiques en Afghanistan. Washington a cherché à rejouer cette partition après le 11 septembre 2001 – à une réserve près une fois G. W. Bush remplacé par Obama, celui-ci ayant exprimé le souhait d'émanciper le partenariat américano-pakistanaï de l'agenda sécuritaire auquel le Pentagone et l'armée pakistanaïe donnaient la priorité. Obama s'est heurté au manque de pouvoir de ses interlocuteurs pakistanaï, pourtant démocratiquement élus, et à la persistance de la priorité sécuritaire à Washington – dont témoigne la répartition de l'aide américaine. Même les questions de sécurité n'ont pas permis une vraie collaboration entre les deux pays. Tout d'abord, le rapprochement entre Washington et New Delhi a indisposé le Pakistan. Ensuite, Islamabad a protégé les talibans en lutte contre l'Otan. Enfin, Obama a pris des libertés avec la souveraineté pakistanaïe (des frappes de drones au raid contre Ben Laden). Cette divergence d'intérêt n'annonce toutefois pas nécessairement de rupture.

The Pakistan-US relations : A relationship on the brink ?

Abstract

During the Cold War the US-Pakistan relationship was one in which the US considered Pakistan as a necessary part of its effort to contain communism in Asia while Pakistan considered its relationship with the US as strengthening its position vis a vis India. The high point in this relationship was during the Soviet-Afghan war. The US tried to renew this relationship after 9/11, although when Obama replaced GW Bush he stated his intention to move US-Pakistani relations off the security agenda which the Pentagon and the Pakistani army considered a priority. However, Obama ran into resistance from the Pakistani army and from the national security establishment in Washington- as can be seen from the security-oriented distribution of US aid. But not even in the area of security have the two nations been able truly to collaborate. To begin with, the strengthening of US-India relations angered Pakistan. Then Islamabad protected the Taliban in its fight with NATO. Finally, Obama violated Pakistani sovereignty (the Drone strikes in the tribal belt and the Ben Laden raid). These conflicting interests, however, do not necessarily mean the end of the relationship.

La relation Pakistan – Etats-Unis : un patron et son client au bord de la rupture ?

Christophe Jaffrelot *Ceri-Sciences Po*

La collaboration entre le Pakistan et les Etats-Unis qui a pris forme dans les années 1950 offre l'un des plus beaux exemples de clientélisme qui soit¹. Cet « isme », qui sert plus souvent de cadre de référence en sociologie politique que dans les relations internationales, se définit d'abord par un échange de services entre deux acteurs aux ressources inégales : un patron protège, finance, équipe, etc., un client aux moyens plus limités qui, en retour, effectue certaines tâches pour lui². La relation clientéliste n'implique pas d'affinités idéologiques ou culturelles. Elle est purement instrumentale : d'un côté, le client, en position de faiblesse, est soucieux de défendre ses intérêts – c'est souvent ce qui fonde sa décision d'entrer dans une relation clientéliste ; d'un autre côté, le patron s'expose à de graves déboires si, non seulement il ne protège pas « son » client, mais s'il ne lui manifeste pas un respect minimum ; son obligé peut alors faire preuve de mauvaise volonté, voire chercher à le remplacer.

Dans le cas des Etats-Unis et du Pakistan, cette relation a d'emblée été fondée sur des considérations d'intérêt géostratégique et militaire : Washington s'est appuyé, à partir des années 1950, sur le « pays des Purs » pour mieux contenir le communisme en Asie, tandis que les Pakistanais ont tiré parti du soutien américain – notamment en termes d'équipement militaire – pour se renforcer face à l'Inde. La proximité américano-pakistanaise a été particulièrement marquée lorsque l'armée gouvernait à Islamabad et les républicains à Washington. Trois autres

¹ Cette étude procède en partie de missions effectuées aux Etats-Unis (principalement à New York et à Washington DC) en 2009, 2010 et 2011 et au Pakistan (à Islamabad et à Lahore). Je tiens à remercier les interlocuteurs (simples informateurs ou collègues universitaires) que j'y ai rencontrés et qui m'ont tous, chacun à leur manière, été d'un grand secours. Parmi eux, je souhaite mentionner, dans l'ordre alphabétique : Hassan Abbas, Steven Cohen, Shahid Javed Burki, Christine Fair, Nazir Hussain, Khalid Mahmood, Tanvir Ahmad Khan, Ali Sarwar Naqvi, Maqsoodul Hasan Nuri, Aqil Shah, Ayesha Siddiqi, Maria Sultan, Akram Zaki et Akbar Zaidi.

² Voir J.-F. Médard, « Le clientélisme politique : de la relation de clientèle à l'analyse politique », *Revue française de science politique*, février 1976, et J.-L. Briquet et F. Sawicki (dir.), *Le Clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, 1998.

variables ont aussi influencé cette relation. Le facteur indien, sans doute le plus stable de ces trois paramètres, a fonctionné d'une manière relativement constante jusqu'aux dernières années du xx^e siècle : New Delhi n'a en effet cessé de se rapprocher de Moscou jusqu'à la fin de la guerre froide, favorisant le tropisme pakistanais de Washington – en dépit de quelques variations lorsque des présidents démocrates, Kennedy, Johnson et Carter, ont essayé d'améliorer les relations américano-indiennes. Le facteur chinois a connu l'évolution la plus radicale : si Washington a cherché dans un premier temps à utiliser Islamabad contre Pékin dans le cadre de sa politique d'endiguement du communisme en Asie, dès la fin des années 1960 les Américains ont vu dans le Pakistan un intermédiaire incontournable pour amorcer une forme de détente avec la Chine. Enfin, le programme nucléaire pakistanais est devenu un facteur de tension entre les Etats-Unis et Islamabad dans les années 1970 après que Z. A. Bhutto a fait une priorité nationale de l'acquisition de cette arme, sans que la lutte de Washington contre la prolifération nucléaire n'hypothèque cependant durablement ses relations avec Islamabad.

L'invasion soviétique de l'Afghanistan en décembre 1979 et la guerre qui s'est ensuivie ont ensuite – et pour une bonne décennie – créé les conditions d'une collaboration étroite entre le Pakistan et les Etats-Unis : telles des planètes au moment de l'éclipse, toutes les variables se sont alors alignées pour consolider la relation clientéliste.

Quelque vingt ans après le début de la guerre d'Afghanistan contre l'URSS, les Etats-Unis vont chercher à utiliser à nouveau le Pakistan dans la région au lendemain des attentats du 11 septembre 2001. Mais, cette fois, les termes de la collaboration apparaissent bien différents. Si le facteur chinois est resté à peu près constant et si la politique de non-prolifération américaine a finalement peu influencé l'attitude de Washington – tout en demeurant une préoccupation majeure –, les liens, en partie hérités de la première guerre d'Afghanistan, entre l'armée pakistanaise et les islamistes, le rapprochement américano-indien et les atteintes à la souveraineté pakistanaise orchestrés par l'administration américaine ont contribué à une dégradation sans précédent des relations entre Washington et Islamabad. Cette dérive est notamment due au fait que, en dépit des intentions affichées par le président Obama de donner à cette relation bilatérale une épaisseur économique et sociale, la dimension sécuritaire est restée prioritaire. Cette étude se concentrera sur cet échec de l'administration américaine, non sans avoir, au préalable, décrit le modèle clientéliste sur lequel ont fonctionné les relations entre les Etats-Unis et le Pakistan au cours de la guerre contre les Soviétiques en Afghanistan.

LA GUERRE CONTRE LES SOVIÉTIQUES : UN « MODÈLE » DE COLLABORATION AMÉRICANO-PAKISTANAISE

Alors que le soutien financier proposé par Jimmy Carter – 400 millions de dollars – avait été considéré insuffisant par Zia, le président Reagan, au lendemain de son élection, offre d'emblée une aide de 3,2 milliards de dollars sur cinq ans au Pakistan. Cette aide est à la fois civile et militaire. Au plan militaire, l'allocation destinée à armer les mujahideens afghans passe

de 250 millions de dollars en 1985, à 470 en 1986 et 630 en 1987. En parallèle, l'aide civile redémarre (voir tableau 1) :

Tableau 1

L'aide économique (non militaire) des Etats-Unis au Pakistan de 1982 à 1990 (en millions de dollars)

Année	Montant
1981	57
1982	88
1983	224
1984	275
1985	302
1986	313
1987	312
1988	346
1989	347
1990	351

Source : Abdul Sattar, *Pakistan Foreign Policy, 1947-2009*, Karachi, Oxford University Press, 2010, p. 186.

Pendant la guerre contre les Soviétiques en Afghanistan, les Etats-Unis ont fourni 600 millions de dollars d'aide civile et militaire au Pakistan tous les ans. Seuls l'Egypte, la Turquie et Israël sont alors mieux lotis – l'Arabie saoudite allouant en outre une aide du même montant année après année⁴.

Tirant parti du fait que les Etats-Unis ont clairement misé sur le Pakistan pour bouter les Soviétiques hors d'Afghanistan, Islamabad fait bientôt savoir aux Américains qu'ils ne doivent pas espérer acheter avec leurs dollars la renonciation des Pakistanais à leur programme nucléaire⁵. Ce à quoi le secrétaire d'Etat américain, Haig, répond que ce dernier ne posera pas de questions embarrassantes pourvu que les Pakistanais gardent ce programme secret et, naturellement, ne procèdent à aucun essai nucléaire. Le général Arif, vice-chef des Armées (et très proche collaborateur de Zia), dira aussi à Haig : « Nous n'aimerions pas vous entendre nous

³ A. Sattar, *Pakistan Foreign Policy, 1947-2009*, Karachi, Oxford University Press, 2010, p. 180.

⁴ Il semble qu'il faille ajouter à ces sommes un budget secret qui serait passé de 60 millions de dollars en 1981 à 400 millions de dollars en 1984. Voir D. Kux, *The United States and Pakistan, 1947-2000. Disenchanted Allies*, Baltimore et Londres, The Johns Hopkins University Press, 2001, p. 274.

⁵ Sur la décision américaine de ne pas demander de compte au Pakistan sur son programme nucléaire, dont les Etats-Unis connaissaient l'existence depuis le milieu des années 1970 au moins, voir A. Levy et C. Scott-Clark, *Deception : Pakistan, the United States and the Global Nuclear Weapons Conspiracy*, Londres, Atlantic Books, 2007.

dire de quel type de gouvernement nous devrions nous doter. » Réponse de Haig : « Général, votre situation intérieure est votre problème »⁶.

En avril 1984, un quotidien ourdouphone cite A. Q. Khan, le père du programme nucléaire pakistanais, qui se félicite de voir ses efforts pour enrichir de l'uranium arrivés à un stade suffisant pour un usage militaire. Le Congrès réagit violemment à ces déclarations par la voix du sénateur Glenn, dont la proposition de loi visant à punir le Pakistan sera toutefois atténuée sous la pression de la Maison-Blanche. L'amendement Pressler, fruit de ces négociations, n'en reste pas moins potentiellement préjudiciable au Pakistan, puisqu'il subordonne la poursuite de l'aide américaine à la certification, tous les ans, par le président des Etats-Unis, que le pays ne possède pas l'arme nucléaire. Mais Zia ne remet pas en cause le programme nucléaire pakistanais pour autant. Comme l'observe très justement Dennis Kux : « Zia partait très pertinemment du principe que Washington donnerait à la guerre en Afghanistan une priorité plus haute qu'au programme nucléaire de son pays »⁷. De fait, en 1987, Zia lui-même déclare à *Time Magazine* : « Vous pouvez écrire aujourd'hui que le Pakistan peut construire une bombe quand il veut »⁸. Ce qui n'empêchera pas Reagan, pour la troisième fois, d'affirmer que le Pakistan ne possède pas d'arme nucléaire ni d'opposer son veto à un projet d'amendement visant à suspendre l'aide américaine au Pakistan.

Le successeur de Reagan à la Maison-Blanche, George Bush senior, ne dévia pas de cette politique. Recevant Benazir Bhutto à la Maison-Blanche en 1989, il lui fait part du désir des Etats-Unis de livrer 60 F-16 supplémentaires au Pakistan et de maintenir leur aide au niveau qui était la sienne : 600 millions de dollars par an.

La relation clientéliste née de la guerre froide entre le Pakistan et les Etats-Unis va connaître son apogée dans les années 1980, Washington confiant à Islamabad la tâche de débarrasser l'Afghanistan des Soviétiques en échange d'une forme d'impunité nucléaire et de milliards de dollars. En outre, les Américains acceptent de laisser les Pakistanais distribuer les armes « made in USA » (dont ces derniers gardent une partie) aux groupes de mujahideens afghans comme ils l'entendent – et d'assurer leur formation. L'armée, et en particulier l'Inter-Services Intelligence (ISI), un véritable Etat dans l'Etat chargé de bien davantage que des seules opérations de renseignement, cultive ainsi des groupes qu'il peut espérer installer au pouvoir à Kaboul afin d'obtenir ce que les généraux pakistanais désignent sous le vocable de « profondeur stratégique ». Il s'agit de transformer l'Afghanistan en une sorte de protectorat pour gagner en épaisseur face à l'Inde, un projet qui trouvera un début de réalisation avec l'arrivée des talibans au pouvoir en 1996. Enfin, les variables chinoise et indienne ont joué aussi en faveur de la collaboration américano-pakistanaise, puisque New Delhi s'abstint de condamner l'invasion soviétique en Afghanistan, tandis que Pékin exprime le souhait que les Soviétiques soient boutés hors d'Afghanistan et qu'ils en ressortent le plus affaiblis possible.

⁶ A. Levy et C. Scott-Clark, *Deception...*, op. cit., p. 257.

⁷ *Ibid.*, p. 278.

⁸ *Ibid.*, p. 285.

UNE RELATION INSTABLE : LA COURBE EN CLOCHE DES ANNÉES 1989-2001

Le caractère instrumental de la relation américano-pakistanaise la rend toutefois fragile. Les liens qui unissent ces deux pays ne reposant pas sur des affinités culturelles ou idéologiques mais sur une simple logique transactionnelle, lorsque le client pakistanais perd de son intérêt aux yeux du patron américain, celui-ci change promptement d'attitude à son égard. Ces variations, déjà observables dans les années 1960-1970 (voir *infra*), vont prendre dans les années 1990 une ampleur jusque-là inconnue.

En 1989, alors que les Soviétiques ont quitté l'Afghanistan et que le Pakistan ne compte plus autant pour Washington, l'administration américaine considère qu'elle ne peut plus ignorer les informations préoccupantes que lui transmettent ses services de renseignement à propos du programme nucléaire pakistanais. Les Etats-Unis n'ont pas seulement laissé les Pakistanais acquérir la bombe ; ils les ont incités à le faire en restant sourds aux demandes de Zia. Comme Ayub Khan, celui-ci souhaitait « un accord de sécurité formel faisant monter d'un cran le Mutual Defence Assistance Agreement de 1954 et bénéficiant d'une garantie claire et nette ratifiée par le Congrès ». Dès lors, « les Etats-Unis devinrent inquisiteurs et posèrent des questions à propos de recherches pakistanaises dont ils connaissaient l'existence depuis de nombreuses années »⁹. George Bush décide ainsi, en 1990, de ne plus donner au Pakistan le certificat de bonne conduite nucléaire que l'amendement Pressler lui commandait de délivrer pour poursuivre l'aide américaine. Les conséquences sont considérables pour le Pakistan, qui perd le bénéfice des 700 millions de dollars d'aide annuelle que les Etats-Unis s'étaient engagés à lui verser de 1988 à 1994¹⁰. En outre, les F-16 déjà payés par le Pakistan ne sont pas livrés¹¹. En revanche, les projets civils – d'un montant d'un milliard – qui avaient été approuvés, et dont certains sont en cours, ne sont pas remis en cause ; ces lignes de crédit s'épuiseront toutefois en 1993.

En 1995, le vote de l'amendement Brown – qui vise à atténuer les effets de l'amendement Pressler en levant les sanctions relatives à l'aide civile – ne modifie pas les relations américano-pakistanaïses de façon significative. Bill Clinton, qui vient d'accéder à la présidence des Etats-Unis, n'inscrit que 2 millions d'aide civile au budget de ce programme. Dès l'année suivante, la Maison-Blanche se montre toutefois plus conciliante. Clinton accepte de livrer pour 368 millions d'équipements militaires déjà payés par le Pakistan, mais gelés à la suite de l'amendement Pressler, et de rembourser 120 autres millions de dollars pour des produits commandés mais non fabriqués.

L'année 1998 va ramener les relations pakistano-américaines vers leur étiage. Au printemps, Islamabad répond aux essais nucléaires indiens par une série d'explosions plus nombreuses encore (cinq contre six). Washington, qui a cherché à dissuader Islamabad de suivre cette voie, impose au Pakistan les mêmes sanctions qu'à l'Inde. Quelques mois plus tard, l'attaque

⁹ A. Sattar, *Pakistan Foreign Policy, 1947-2009*, Karachi, Oxford University Press, 2010, p. 251.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ L'effet des sanctions sur les ventes d'armes fut un peu atténué par la décision américaine d'autoriser le Pakistan à acheter des armes aux États-Unis aux conditions du marché. Islamabad en acquit pour 120 millions de dollars en 1991-1992.

des ambassades américaines de Dar es-Salam et de Nairobi est attribuée par les Etats-Unis à Al-Qaeda, dont la base se situe en Afghanistan – où les talibans accueillent l'organisation. La réplique américaine, une frappe lointaine d'un lance-missiles croisant dans l'océan Indien, atteint un camp d'entraînement où plusieurs mujahideens pakistanais, probablement du mouvement jihadiste Harakat-ul-Mujahidee, sont tués – un épisode dont Washington tire argument pour dénoncer les collusions entre des jihadistes soupçonnés d'être soutenus par l'armée pakistanaises et Al-Qaeda¹².

L'année suivante, deux autres événements s'emploient à dégrader encore les relations entre les Etats-Unis et le Pakistan. Au printemps, l'infiltration au Cachemire indien de mujahideens pakistanais bénéficiant, au minimum, de la protection de l'Inter-Services Intelligence précipite l'ouverture des hostilités entre l'Inde et le Pakistan. Cette guerre de Kargil, du nom de la ville indienne au-dessus de laquelle les mujahideens se sont installés, ne s'achève qu'après la visite à Washington du Premier ministre Nawaz Sharif, à qui Bill Clinton, le 4 juillet, impose un retrait permettant le retour au *statu quo ante*. Quelques mois plus tard, le 12 octobre 1999, le chef d'état-major pakistanais, Pervez Musharraf, prenait le pouvoir par un coup d'Etat, au grand dam des démocraties occidentales dont les Etats-Unis, qui réagissent par l'imposition de nouvelles sanctions.

Le divorce entre le Pakistan et les Etats-Unis est d'autant plus insupportable à Islamabad qu'en parallèle Washington et New Delhi ont amorcé un rapprochement tous azimuts. La différence de traitement entre les deux pays ressortit clairement de la visite de Bill Clinton en Asie du Sud en mars 2000. Alors que le Président américain reste cinq jours en Inde, où il reçoit un accueil des plus chaleureux, il ne consacre que cinq heures à Islamabad, où il fait la leçon aux Pakistanais. Un an et demi plus tard, la donne a, à nouveau, totalement changé.

COMMENT RÉINVENTER L'ÂGE D'OR ? BUSH JR, MUSHARRAF ET L'AFGHANISTAN

Le tournant du 11-Septembre

Après les attentats du 11 septembre 2001, l'administration Bush considère très vite qu'elle ne peut mener ses opérations en Afghanistan – tant pour démanteler les réseaux Ben Laden que pour mettre fin au régime des talibans – sans le Pakistan, non seulement parce que ce pays occupe une position clé au plan géopolitique, mais aussi parce qu'il détient des informations sur la nébuleuse islamiste. Le 13 septembre, Richard Armitage, alors secrétaire d'Etat adjoint, transmet à l'ambassadeur du Pakistan aux Etats-Unis et au directeur de l'ISI, en visite à Washington, une liste de sept demandes :

¹² Voir, sur ce point, le témoignage du secrétaire politique de l'ambassade des États-Unis à Islamabad, J. R. Schmidt, *The Unraveling. Pakistan in the Age of Jihad*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011, p. 106.

- arrêter les opérations d’Al-Qaeda à la frontière afghano-pakistanaise et mettre fin à toute forme de soutien logistique à Ben Laden ;
- accorder aux Etats-Unis le droit de survoler son territoire et d’atterrir pour les besoins d’opérations militaires et d’espionnage ;
- fournir aux Etats-Unis les informations dont disposeraient ses services de renseignement ;
- donner accès au territoire pakistanais aux services de renseignement militaire et autres des Etats-Unis et de ses alliés pour conduire des opérations contre Al-Qaeda ;
- continuer à condamner publiquement les actions terroristes ;
- bloquer toutes les livraisons de carburant aux talibans et empêcher les activistes de se rendre en Afghanistan ;
- si les talibans continuent à protéger Ben Laden et Al-Qaeda, rompre toute relation avec leur gouvernement¹³.

Dans son autobiographie, Musharraf confia qu’il dut faire preuve d’une grande force de conviction pour rallier son équipe et les cadres de l’armée pakistanaise à sa volonté de répondre positivement à ces demandes¹⁴ – un bon moyen, selon lui, de ramener le Pakistan dans le concert des nations, de faire lever les sanctions pesant sur le pays, et donc de bénéficier à nouveau d’une aide extérieure. Sans doute considère-t-il aussi, à ce moment-là, que coopérer avec les Etats-Unis contre le « terrorisme islamique » n’implique pas nécessairement de rompre avec la politique de soutien aux talibans et de collaboration avec les mouvements jihadistes au Cachemire. De toute façon, les alternatives ne sont pas légion : si les Etats-Unis ne peuvent faire affaire avec les Pakistanais, ils se tourneront vers les Indiens, qui leur ont déjà fait des offres de service, et Washington durcira encore le ton – Armitage aurait menacé de ramener le pays des Pours « à l’âge de pierre »¹⁵ –, alors que l’état déliquescence de l’économie pakistanaise¹⁶ et l’isolement diplomatique dont souffre le pays ne lui laissent qu’une très faible marge de manœuvre.

Islamabad ayant finalement accepté les conditions américaines, les dividendes diplomatiques de la bonne conduite pakistanaise ne tardent pas à se manifester. Les Premiers ministres britannique et néerlandais, le chancelier allemand, le président turc, le secrétaire d’Etat américain, son homologue à la Défense, les ministres des Affaires étrangères de la France, de l’Allemagne et de l’Arabie saoudite, et bien d’autres encore, se succèdent ainsi à Islamabad, Musharraf effectuant, quant à lui, une tournée passant – dans le désordre – par Téhéran, Istanbul, Paris, Londres et New York, où l’ONU lui offre sa tribune. Le général-président connaît son

¹³ *The 9/11 Commission Report*, New York, W. W. Norton and Co, p. 331.

¹⁴ P. Musharraf, *In the Line of Fire. A Memoir*, Londres, Simon & Schuster, 2006, p. 206. John R. Schmidt signale que les exigences américaines furent amendées à la demande des Pakistanais, mais dans une très faible mesure (J. R. Schmidt, *The Unraveling...*, *op. cit.*, p. 124).

¹⁵ *Ibid.*, p. 201.

¹⁶ En 2000, le service de la dette représentait 45 % des dépenses budgétaires (et 63 % des recettes) et sa valeur 293 % des recettes annuelles en devises du Pakistan, alors que le niveau « soutenable » défini par le FMI s’établit à 150 %.

heure de gloire le 12 novembre 2001, lorsqu'il se retrouve au côté de Georges W. Bush. Leur communiqué commun, à la fin de cette visite officielle, insiste sur la force de l'amitié qui unit les Etats-Unis et le Pakistan « depuis cinquante ans »¹⁷.

A chaque étape de cette réintégration dans la communauté internationale, Musharraf ne manque pas de rappeler le coût de la crise afghane pour son pays, soulignant la composante humanitaire importante, du fait du flot de déplacés, de ce fardeau : le Haut Comité aux réfugiés (HCR) estime à la mi-octobre 2001 que 2 000 réfugiés afghans traversent la frontière chaque jour. En réponse au discours de Musharraf, les partenaires de la coalition antiterroriste les plus riches lui apportent un soutien financier : une bonne quinzaine de rééchelonnements de dettes seront négociées dans le cadre des Clubs de Paris et de Londres ; les aides bilatérales dépassent immédiatement le milliard de dollars, les Etats-Unis venant en tête avec 673 millions de dollars, l'Union européenne ajoutant à son aide de 50 millions d'euros des concessions commerciales aux exportations de textiles – les droits de douane pesant sur ces exportations (qui représentent 60 % des exportations pakistanaïses en direction de l'Union européenne) sont réduits à néant et les quotas d'importation portés à 15 %. Le FMI, pour sa part, octroie au Pakistan les bénéfices de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), assortis d'un crédit de 1,3 milliard de dollars. La Banque mondiale, elle, apporte 300 millions de dollars. En tout, si l'on fait la somme des aides directes, des programmes de soutien économiques et des facilités commerciales, le Pakistan glane pas moins de 6 milliards de dollars en trois mois.

Ces aides ont été consenties sans condition, ni en termes de réformes de structure, ni en termes de démocratisation. Les sanctions imposées au Pakistan par Washington sont toutes, de ce fait, très rapidement levées. Les premières concernées sont celles ayant trait à la prolifération nucléaire et relevant des amendements Symington (1976)¹⁸, Glenn (1977)¹⁹ Pressler (1990) et Glenn (1998), tandis que celles liées au coup d'Etat militaire sont reconsidérées après la visite à Islamabad d'une délégation militaire du Pentagone et d'un débat express au Sénat, au terme duquel il fallut bien décerner un certificat de démocratie au Pakistan. La levée de ces sanctions permet à Islamabad non seulement d'obtenir des prêts américains, mais d'envoyer des soldats aux Etats-Unis pour des stages de formation militaire – chose qui était devenue impossible depuis 1990²⁰.

L'*establishment* pakistanaïse espère que ce retour en grâce sur la scène internationale n'empêchera pas la poursuite de sa politique en Afghanistan, sous une forme nécessairement différente. Bien sûr, Musharraf et son armée ne peuvent plus conserver les mêmes liens privilégiés avec les talibans, mais certains officiers comptent garder des partenaires parmi eux – comme en témoigne le fait que des convois de vivres, de carburant et peut-être même

¹⁷ C. Jaffrelot, « Le Pakistan et l'Inde "à qui perd gagne" », *Critique internationale*, 14, janvier 2002, pp. 12-19.

¹⁸ Cet amendement interdisait aux États-Unis d'apporter la moindre aide, tant civile que militaire, à tout pays impliqué dans des techniques d'enrichissement nucléaire non supervisées par l'AIEA.

¹⁹ Cet amendement permettait de sanctionner les pays qui tombaient sous le coup de l'amendement Symington et qui, par surcroît, procédaient à un essai nucléaire ou transmettaient une arme atomique à un autre pays.

²⁰ Lors de sa visite à Islamabad en octobre 2001, Colin Powell a d'ailleurs assuré Musharraf de la volonté américaine de reprendre une collaboration militaire, en y voyant sans doute une façon, à terme, de détourner les officiers de la tentation islamiste.

d'armes continuent de passer la frontière pour approvisionner les partisans du mollah Omar. Surtout, Musharraf lui-même entend placer des « talibans modérés » dans un gouvernement d'union nationale qui échapperait ainsi à la mainmise de l'ennemi des Pakistanais que constitue l'Alliance du Nord, d'obédience tadjik pour l'essentiel et proche de l'Inde.

Les Etats-Unis ont longtemps donné l'impression qu'ils étaient réceptifs à cette demande et qu'ils tiendraient les partisans de feu le commandant Massoud en respect – et sans doute était-ce leur intention jusqu'à ce que la résistance des talibans ne les conduise à s'appuyer davantage sur l'Alliance du Nord²¹. Le 12 novembre, le président Bush, sous les yeux de Musharraf, lors de leur fameuse rencontre de New York, demande aux forces de l'Alliance du Nord de ne pas pénétrer dans Kaboul, quitte à contourner la capitale afghane dans leur reconquête du pays. La ville tombe aux mains de l'Alliance le lendemain, et les téléspectateurs pakistanais découvrent que, sur le terrain, les forces spéciales américaines conseillent les combattants sur la meilleure stratégie à suivre. Le dépit pakistanais est d'autant plus grand que, au même moment, les Etats-Unis ne soutiennent pas les efforts d'Islamabad pour faire émerger une alternative pachtounne aux talibans lorsque le sort de ces derniers paraît scellé. C'est ainsi qu'ils ignorent Pir Sayed Gailani, en qui Islamabad voit une carte précieuse²². Tout se passe comme si, derrière les bons mots qu'ils adressent à Musharraf, les Etats-Unis se méfient de lui au plus haut point²³. En un sens, les Pakistanais ont trouvé leurs maîtres dans l'art du double langage, à moins, comme c'est probable, que la décision de s'emparer de Kaboul ait davantage été le fait de la stratégie du Pentagone – auquel il faut une victoire militaire à tout prix – que du secrétaire d'Etat Colin Powell, qui reste, lui, attentif aux *desiderata* des Pakistanais. Quoi qu'il en soit, ceux-ci vivront la prise de Kaboul comme une trahison américaine.

Avec la chute des talibans, le Pakistan a perdu en effet sa fameuse « profondeur stratégique » en Afghanistan, cette base arrière qui devait lui permettre de peser plus lourd face à l'Inde. Cette défaite marque l'échec de la stratégie mise en œuvre par Zia dans la région, et poursuivie par ses successeurs. Certes, les relations entre Islamabad et Kaboul étaient plus difficiles depuis que les talibans étaient en partie passés sous la sphère d'influence d'Al-Qaeda, réduisant d'autant l'emprise des Pakistanais sur un mouvement qu'ils avaient largement créé. L'incapacité d'Islamabad à dissuader les talibans de détruire les bouddhas de Bamiyan et, surtout, à se faire livrer les commandos sunnites militants du Laskhar-i-Jhangvi (qui franchissent la ligne Durand pour faire le coup de poing au Pakistan contre la minorité chi'ite ou ceux qui la protègent) témoigne de cette perte de contrôle et de la radicalisation des talibans qui en est la cause. Mais si les talibans se sont émancipés de la tutelle pakistanaise – à la faveur, il faut le souligner, de victoires militaires sur l'Alliance du Nord qui les confortent dans l'idée qu'ils n'ont plus autant

²¹ Sur ce point, voir Y. Samad, *The Pakistan-US conundrum*, Londres, Hurst, 2011, p. 33.

²² Gailani, fils d'un commandant de moudjahidins ayant mené la lutte contre les Soviétiques, a élu domicile à Peshawar, où il a créé le National Islamic Front of Afghanistan. Il a cherché à former une alternative pachtounne aux talibans avec le soutien du Pakistan au mois d'octobre 2001, à travers la création d'une Association pour la paix et l'unité nationale en Afghanistan. C'est dans ce cadre qu'il a organisé les 24 et 25 octobre 2001, à Peshawar, une réunion regroupant 1 500 délégués pachtounnes parmi lesquels figuraient de nombreux chefs de tribu afghans : non seulement les autorités pakistanaises les avaient laissés entrer, mais elles leur avaient fourni un véhicule officiel.

²³ Voir l'excellente analyse d'Ahmed Rashid, « Post-Taliban order is a source of concern for Pakistan » (eurasianet.org, 25 octobre 2001).

besoin de l'appui d'Islamabad –, pour le Pakistan, ils restent des alliés précieux. Le pays ressent d'autant plus durement leur chute qu'elle remet Kaboul aux mains de son ennemi, les forces de feu le commandant Massoud. L'Alliance du Nord étant soutenue par New Delhi, le Pakistan peut même développer un véritable syndrome de l'encerclement.

De surcroît, le long processus amorcé avec la conférence de Bonn, qui vise la mise en place des nouvelles institutions en Afghanistan, entérine largement ce nouveau rapport de forces. Le Pakistan n'a pu compter sur aucun allié sûr et puissant au sein des délégations en présence à Bonn, puisque seul le groupe de Pir Sayed Gailani y a défendu des positions propakistanaises. Au sein des autorités intérimaires, le groupe de Peshawar n'obtient finalement que trois postes ministériels sur vingt-neuf. Les Pachtounes, en qui Islamabad voit ses meilleurs soutiens, n'y sont même pas majoritaires. Ils sont certes représentés par le président Hamid Karzaï, mais celui-ci, précisément, n'est pas un ami du Pakistan : son père, un opposant aux talibans, a été assassiné sur ordre de Kaboul à l'époque où le régime afghan était proche d'Islamabad. L'Inde, au contraire, compte des alliés dans le gouvernement, à commencer par le Dr Abdullah, ministre des Affaires étrangères, dont la famille s'est exilée à Delhi.

Si les attentats du 11-Septembre ont pour résultat de ramener le Pakistan dans le giron américain – avec ce que cela implique de retour en grâce diplomatique et de soutien financier –, c'est au prix d'une rupture avec la politique engagée par Zia dans les années 1970. Au moment des premières frappes américaines en Afghanistan, le 7 octobre 2001, Musharraf doit ainsi évincer, sous la pression de Washington, les dignitaires de la junte les plus impliqués dans la collaboration avec les talibans, et ce malgré le soutien que ces hommes lui ont apporté lors de son coup d'Etat : le général Usmani et le général Mehmood (alors patron de l'ISI) disparaissent de l'entourage présidentiel, tandis que le général Mohammad Aziz Khan, un autre proche de Musharraf soupçonné de sympathies islamistes, est élevé au rang largement honorifique de président du Comité d'état-major des Forces armées.

Retour vers le futur ? Le modèle des années 1970 revisité

Alors que le souvenir de la guerre d'Afghanistan est encore bien vivant dans les mémoires, notamment celles du Pentagone et de l'armée pakistanaise, Washington et Islamabad s'efforcent de rejouer la même partition clientéliste dans les années 2000. Bien des variables sont de fait paramétrées de la même manière.

Premièrement, un président républicain aux accents de croisé en a remplacé un autre – à l'ennemi communiste s'est simplement substitué l'ennemi islamiste – aux Etats-Unis, et un général putschiste, certes plus proche d'Ayub Khan que de Zia par son style mais pas forcément sur le fond (en témoigne la façon dont il a promu une sorte de « joint-venture » entre l'armée et des jihadistes dans l'affaire de Kargil), en a remplacé un autre à Islamabad. Le premier apprécie en particulier chez le second ce qui, dans la forme, a toujours été le point fort des généraux pakistanais : la réactivité. Musharraf peut en effet, au grand étonnement des officiels américains, décider de points très sensibles lors d'entrevues plus ou moins informelles à Camp David ou d'échanges téléphoniques – inaugurant « tradition orale » qui

rend très difficile le suivi des relations bilatérales par les administrations pakistanaises, leurs homologues américaines, elles, disposant de comptes rendus de réunion.

Deuxièmement, la Chine, l'Inde, l'Iran et, cette fois, même la Russie sont acquises à une collaboration américano-pakistanaise visant à l'anéantissement des talibans et d'Al-Qaeda, chacun de ces pays trouvant un intérêt à lutter contre un jihadisme sunnite susceptible de le déstabiliser. Aux inquiétudes indiennes concernant le Cachemire s'ajoutent désormais celles de la Chine à propos des Ouïghours et celles de la Russie à propos des Tchétchènes.

Ainsi, de 2001 au milieu des années 2000, la collaboration américano-pakistanaise, comme l'atteste d'ailleurs la chaleur des relations Bush-Musharraf, semble donc reproduire le modèle des années 1980. Les Etats-Unis obtiennent des Pakistanais ce qu'ils lui demandent, et *vice versa*.

Comme convenu, le 13 septembre 2001, le Pakistan accorde aux Américains un large accès à son espace aérien et à ses bases militaires (pour les opérations non offensives seulement). Les forces pakistanaises assurent la sécurité des ressortissants américains sur son sol et celle de sa marine. Au plan logistique, le Pakistan autorise l'usage de ses ports (principalement Karachi) et de ses routes, à commencer par celles reliant les villes portuaires à l'Afghanistan, où le ravitaillement des quelque 100 000 soldats de l'Otan mobilise une noria de camions. Enfin, « Islamabad fournit à Washington les renseignements dont disposent les agents pakistanais en Afghanistan et au Pakistan »²⁴.

Par ailleurs, le Pakistan contribue concrètement à la lutte contre Al-Qaeda en capturant un nombre important de cadres de l'organisation : Abu Zubeida à Faislabad en avril 2002, Sheikh Ahmed Saleem à Karachi en juillet, Khalid Shaikh Mohammed, le principal instigateur des attentats du 11-Septembre à Rawalpindi en mars 2003, le Tanzanien Ahmed Khalfan Ghailani – l'un des responsables des attentats contre les ambassades américaines de Nairobi et Dar es-Salam – en juillet 2004 à Gujrat²⁵. Selon un rapport préparé pour le Congrès américain²⁶, en 2004, près de 700 membres d'Al-Qaeda auraient été arrêtés ou tués au Pakistan.

Outre son combat contre Al-Qaeda, Musharraf semble également disposé à lutter contre les groupes islamistes pakistanais au nom d'un « islam modéré » dont il se fait le chantre. Son fameux discours du 12 janvier 2002, très apprécié à Washington, en donne en tout cas l'impression. Il sera d'ailleurs suivi de l'interdiction de nombreux groupes jihadistes – qui réapparaîtront toutefois peu après sous un nouveau nom.

En échange, Musharraf, outre la réintégration du Pakistan dans le concert des nations, obtiendra trois choses qui font toutes écho au modèle des années 1980.

²⁴ C. Cohen et D. Chollet, « When \$ 10 billion is not enough : rethinking US strategy towards Pakistan », *The Washington Quarterly*, 30 (2), Spring 2007, p. 10.

²⁵ En septembre, la police a investi deux établissements religieux à Karachi et arrêté vingt étudiants étrangers (treize Malaisiens, six Indonésiens, un Birman). Plus important, ils ont arrêté Gun Gun Rusman Gunawan, un étudiant indonésien de la Madrasah supposé être le jeune frère du chef de la Jemaah Islamayah, le mouvement responsable de l'attentat à la bombe à Bali. En octobre, deux Yéménites ont été arrêtés à Faislabad. L'un deux était apparemment un proche de Ben Laden.

²⁶ K. A. Kronstadt, *Pakistan-US Relations. Congressional Research Service Report for Congress*, Washington, CRS, 2009, p. 9.

• Prolifération nucléaire

Comme dans les années 1980, lorsque, en dépit de l'amendement Pressler, Washington avait fermé les yeux sur le programme nucléaire pakistanais, Bush se montre à nouveau bien peu regardant sur l'action prolifératrice du pays des Purs. En octobre 2002, Washington dénonce un transfert de technologie nucléaire du Pakistan vers la Corée du Nord. Mais Bush n'entreprend aucune démarche jusqu'à la fin 2003 et, même à ce moment-là, Washington se montre complaisant²⁷.

De même, le 31 janvier 2004, A. Q. Khan, le « père de la bombe pakistanaise », est accusé d'avoir vendu des éléments du savoir-faire nucléaire pakistanais à l'Iran, à la Corée du Nord, à l'Irak ainsi qu'à la Libye. Mis en résidence surveillée, il déclare en février 2004, à la télévision, qu'il a mené ses actions à titre individuel. Ses partisans se mobilisent aussitôt par milliers pour lui apporter leur soutien dans la rue²⁸. Musharraf lui accorde alors un pardon public, le célébrant comme un héros national – ce que, de fait, il est pour la majorité des Pakistanais²⁹. L'administration américaine, loin de protester, octroie au Pakistan le statut de « non-NATO ally » (allié non membre de l'Otan) quelques semaines plus tard, en mars 2004.

• Régime militaire

Dans les années 1980, Zia avait obtenu de Reagan que Washington ne conditionne son soutien à aucune réforme démocratique du régime pakistanais. De la même façon, Musharraf, à l'occasion d'une visite officielle à New York le 13 novembre 2001, fait savoir que, certes, il se pliera aux injonctions de la Cour suprême pakistanaise concernant la tenue d'élections dans les trois ans de sa prise de pouvoir, mais qu'il est bien décidé à rester au pouvoir quel qu'en soit le résultat.

Cette déclaration ne suscite aucune protestation, ni officielle, ni officieuse aux Etats-Unis. L'hebdomadaire *Newsweek* traduit même le cynisme de la plupart des dirigeants américains en écrivant : « Nous devrions certainement nous réjouir que le Pakistan soit gouverné par un dictateur militaire qui se montre amical avec nous, plutôt que le pays ne cherche à devenir une démocratie qui pourrait nous être hostile »³⁰. D'où l'amertume des éditorialistes pakistanais les plus progressistes. Zaffar Abbas, dans *The Herald*, décèle dans la priorité sécuritaire post-11 septembre des Etats-Unis un retour à une tradition vieille de plusieurs décennies :

²⁷ C. Jaffrelot, « Prolifération nucléaire : les États-Unis face à la filière pakistano-coréenne », *Esprit*, mars-avril 2003, pp. 280-283.

²⁸ Le 23 janvier, le Pakistan Bar Council organisa une grève nationale pour manifester son soutien aux savants nucléaires et pour protester contre l'attitude humiliante du gouvernement à leur endroit.

²⁹ En 2008, A. Q. Khan déclara qu'une livraison d'uranium enrichi à la Corée du Nord avait été « supervisée par l'armée pakistanaise avec l'accord de son chef de l'époque, Musharraf » – qui déclara, bien sûr, que tout cela n'était que mensonge. Voir K. A. Kronstadt, *Pakistan-US Relations. Congressional Research Service Report for Congress*, Washington, CRS, 2009, p. 63).

³⁰ Cité dans Robert Fisk, « Farewell to democracy in Pakistan », *The Independent*, 26 octobre 2001.

« Les questions de démocratie et de droits de l'homme ont clairement été reléguées au second plan avec le retour des Etats-Unis à la philosophie de la guerre froide suivant laquelle "notre dictateur est un bon dictateur" »³¹.

• Une aide sans précédent

La relation clientéliste qu'entretiennent le Pakistan et les Etats-Unis reposant largement sur des considérations financières – même si la fourniture d'armes et leur soutien sur la question du Cachemire ont toujours été importants –, le montant de l'aide américaine après le 11-Septembre appelle une attention particulière. Sous les deux mandats de George Bush, à partir de 2002, celle-ci s'établit entre 1 114 et 2 043 milliards de dollars par an, soit un total de 12 140 milliards de dollars sur sept ans³². Les dépenses liées à la sécurité se taillent alors la part du lion : 73,35 %. Parmi elles, le Fonds de soutien à la coalition absorbe entre 731 millions et 1 247 milliards (voir le tableau 2). Il s'agit là d'abord d'une forme de dédommagement offert à l'armée pakistanaise pour sa contribution à « la guerre globale contre le terrorisme ».

Si l'on admet que l'armée pakistanaise a, *grosso modo*, touché un milliard par an pendant sept ans sous George Bush, on peut considérer que les Etats-Unis ont financé sur cette période près d'un quart du budget de la défense du Pakistan entre 2002 et 2008³³. Il semble que l'ISI ait encore davantage dépendu du soutien américain. Selon certaines sources, la CIA aurait acquitté un tiers de son budget³⁴.

Divergences de fonds

Si la collaboration américano-pakistanaise des années 2000 reproduit bien des traits de celle des années 1980, elle est marquée par des différences fondamentales à l'origine de divergences de plus en plus notables. Dans les années 1980, les Etats-Unis et le Pakistan avaient le même ennemi en Afghanistan – et l'Inde n'était pas un partenaire de Washington. Dans les années 2000, les Etats-Unis souhaitent en revanche voir leur « client » réprimer des groupes auxquels Islamabad ne veut ou ne peut s'attaquer – et l'Inde est devenue un partenaire stratégique des Américains. L'évolution de ces deux facteurs, qui sont en partie liés, car Islamabad soutient d'autant plus les islamistes en Afghanistan qu'ils sont les mieux à même de bouter les Indiens hors d'Afghanistan, va changer la donne d'une manière radicale.

³¹ Z. Abbas, « Pakistan's great gamble », *The Herald*, octobre 2001, p. 22.

³² À noter qu'à partir de 2007 les États-Unis dégagèrent une ligne nouvelle de 750 millions, consacrée au développement des FATA (voir *infra*).

³³ D. Rode, C. Gall, E. Schmitt et D. E. Sanger, « US officials see waste in billions sent to Pakistan », *The New York Times*, 24 décembre 2007.

³⁴ G. Miller, « CIA pays for support in Pakistan », *The Los Angeles Times*, 15 novembre 2010.

• Double langage et impuissance pakistanais

A partir de 2007, l'administration américaine s'est inquiétée de l'impuissance des autorités pakistanaises et de ce qu'elle qualifie de double langage pakistanais, tant en matière de lutte contre Al-Qaeda que de sécurisation des Federally Administered Tribal Agencies (FATA), la zone tribale pakistanaise où se sont réfugiés un grand nombre de talibans et de cadres d'Al-Qaeda.

Non seulement les autorités pakistanaises n'ont capturé ni tué aucun cadre d'Al-Qaeda après 2004 – Osama ben Laden restant bien sûr introuvable –, mais, en septembre 2008, les Etats-Unis s'alarment de la façon dont « un officier supérieur du renseignement intérieur avait admis que des agents d'Al-Qaeda se déplaçaient librement dans le pays »³⁵. Au même moment, un homme de rang comparable, peut-être le même, confie à Tariq Ali que trois ou quatre personnes – il peut facilement « deviner de qui il s'agit » (sans doute les dirigeants suprêmes) – savent où se cache Ben Laden au Pakistan, mais qu'ils auraient bien tort de tuer la « poule aux œufs d'or »³⁶ : tant que Washington compte sur l'aide du Pakistan pour retrouver Ben Laden, ils paieront.

Les soupçons américains sont alimentés par les propos d'anciens responsables de l'ISI comme Hamid Gul, qui prône depuis des années l'instauration d'un Etat islamique au Pakistan³⁷. Mais ils ne sont étayés par aucune preuve tangible. En revanche, le double jeu pakistanais dans les FATA apparaît plus évident, et aussi plus compréhensible.

Les autorités pakistanaises, qui ont « lâché » le régime des talibans à regret, souhaitent voir partir les forces de l'Otan au plus vite afin de réinstaller le mollah Omar, ou l'un de ses lieutenants, au pouvoir. Il s'agit pour eux de recouvrer leur fameuse « profondeur stratégique » et d'empêcher que les Indiens ne prennent pied en Afghanistan avec l'aide de Karzai. Dans cette perspective, laisser les Talibans afghans et leurs alliés du réseau Haqqani – du nom d'un clan familial s'étant illustré dans la lutte contre les Soviétiques avant de rejoindre les rangs des talibans – trouver refuge au sein des FATA pour lancer des raids meurtriers contre les forces otaniennes est de bonne méthode. Les Etats-Unis considèrent au milieu des années 2000 qu'un tiers des attaques dont l'Otan est victime en Afghanistan viennent des FATA³⁸. A quoi s'ajoute un autre « sanctuaire », plus politique, à Quetta (la capitale du Balouchistan pakistanais), où la Shoura du mollah Omar se réunit avec l'assentiment du pouvoir pakistanais³⁹.

³⁵ K. A. Kronstadt, *Pakistan-US Relations...*, *op. cit.*, p. 9.

³⁶ T. Ali, *The Duel. Pakistan on the Flight Path of American Power*, Londres, Pocket Books, 2008, p. 209. Tariq Ali cite aussi cette phrase de Musharraf à Chavez, dont l'authenticité est invérifiable : « Vous êtes beaucoup trop agressif avec les Américains. Faites comme moi. Acceptez ce qu'ils disent et puis faites comme vous l'entendez » (*ibid.*, p. 147).

³⁷ Entretien avec H. Gul à Islamabad le 16 avril 2012.

³⁸ K. A. Kronstadt, *Pakistan-US Relations...*, *op. cit.*, p. 11.

³⁹ Le rapport de 2007 sur le terrorisme du département d'Etat (des USA), publié en avril 2008, mentionne que « les Etats-Unis demeurent préoccupés que la zone tribale sous administration fédérale (FATA) du Pakistan ait été considérée comme un lieu sûr pour les terroristes d'Al-Qaeda » : <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2007/103709.htm>

Les Etats-Unis vont faire pression dès 2001 sur le Pakistan pour qu'il déploie des troupes dans les FATA. En 2002, l'armée de Musharraf lance l'opération Meezan, qui consiste à « entrer dans les FATA pour la première fois depuis l'indépendance de 1947 »⁴⁰. Environ 24 000 hommes en uniforme sont alors déployés. Cette première opération s'étant avérée insuffisante, on en organise une deuxième, appelée « Kalusha », en mars 2004, qui se solde aussi par un échec. Premièrement, les tribus de la région, hostiles à ces incursions, se montrent fort peu coopératives. Deuxièmement, les groupes islamistes se révèlent bien équipés face à une armée mal formée aux opérations de contre-insurrection et dont les bombardements indiscriminés lui aliènent encore davantage les populations civiles. Enfin, nombre de militaires pakistanais (essentiellement pachtounes) refusent d'aller combattre leurs compatriotes. Bien que ce secret soit bien gardé, des témoignages fiables attestent l'existence de mutineries ayant donné lieu à des procès en cour martiale⁴¹. En outre, nombre d'officiers préfèrent prendre une retraite anticipée plutôt que de mener ce genre de guerre.

Cette première phase des années 2002-2003 invite à nuancer l'accusation américaine de double langage : les réticences de l'armée pakistanaise à ouvrir les hostilités ne sont pas sans lien avec son état d'infériorité – qui l'amènera finalement à négocier avec les islamistes. Un premier accord est conclu avec un chef de tribu wazir, Nek Muhammad, à Shakai, au Sud-Waziristan. Au terme de cet accord, en échange de l'engagement des groupes islamistes à ne plus attaquer les troupes de l'Otan en Afghanistan, le gouvernement pakistanais consent à libérer 163 prisonniers, accorde un dédommagement financier aux victimes des opérations militaires et s'engage à ne pas inquiéter les mujahideens étrangers, pourvu qu'ils s'enregistrent auprès de l'administration. Cette dernière clause n'ayant pas été observée, les opérations militaires reprennent en juin 2004, pour déboucher peu après sur de nouveaux pourparlers à l'origine, en février 2005, d'un deuxième accord signé, cette fois, par Baitullah Mehsud (qui a succédé à Nek Muhammed, tué en 2004, à la tête de ceux que l'on allait bientôt appeler les talibans pakistanais). Les islamistes devront désormais s'abstenir d'attaquer les représentants de l'Etat pakistanais et de soutenir des combattants étrangers, en échange de quoi les autorités pakistanaises s'engagent à ne pas inquiéter Mehsud et ses troupes en dépit de leurs agissements passés. Mehsud trahira cet accord en août 2007 « en réaction à une intensification des patrouilles menées par l'armée pakistanaise » dans le Sud-Waziristan »⁴². Un accord similaire, conclu au Nord-Waziristan en 2006, est également rompu dès 2007.

Ainsi, « à la fin 2007, les services de renseignement américains avaient accumulé un grand nombre de preuves démontrant que les trêves négociées avec des militants religieux des FATA avaient donné aux talibans, à Al-Qaeda et à d'autres extrémistes islamistes une marge de manœuvre suffisante pour reconstruire leurs réseaux »⁴³. Que cet état de fait résulte d'une

⁴⁰ H. Abbas, « An assessment of Pakistan's peace agreements with militants in Waziristan (2004-2008) », in D. Gartenstein-Ross et C. D. May (eds), *The Afghanistan-Pakistan Theater. Militant Islam, Security and Stability*, Washington DC, FDD Press, 2010, p. 9.

⁴¹ Ces informations, encore parcellaires, ont été glanées lors d'entretiens avec d'anciens cadres de l'administration pakistanaise en avril 2012.

⁴² H. Abbas, « An assessment », art. cité, p. 12.

⁴³ K. A. Kronstadt, *Pakistan-US Relations...*, op. cit., p. 55.

forme d'impuissance, d'un double langage ou des deux à la fois ne fait encore l'objet d'aucun discours public aux Etats-Unis (officiellement, Bush et Musharraf sont dans les meilleurs termes), mais cela change la donne par rapport au « modèle » des années 1980. A l'époque, le client pakistanais avait été en mesure de mener la guerre que son patron américain lui avait demandée. Vingt-cinq ans plus tard, force est de constater qu'il n'en est plus de même.

• L'axe indo-américain

L'autre évolution spectaculaire concerne les relations indo-américaines. Les années 2000 ont en effet été marquées par un rapprochement sans précédent entre l'Inde et les Etats-Unis, dont Washington n'a probablement pas mesuré l'impact sur Islamabad. Ce rapprochement remonte à l'action de Bill Clinton – dont la visite de 2000 en Inde a représenté un premier tournant – et d'Atal Bihari Vajpayee – Premier ministre de l'Inde de 1998 à 2004, dont les opposants au Congrès disent qu'il ne prend aucune décision de politique étrangère sans téléphoner à la Maison-Blanche. Mais l'alternance et l'arrivée au pouvoir d'une coalition dirigée par le Congrès et comprenant des forces politiques – tels les communistes – s'étant montrées très critiques envers la politique de l'équipe Vajpayee à l'égard des Etats-Unis ne vont rien changer.

Les manœuvres militaires conjointes, qu'elles soient le fait de l'armée de terre, de la marine ou des forces aériennes, sont devenues une véritable routine. En 2005, les Etats-Unis et l'Inde concluent un accord dit d'« *open skies* » afin de multiplier les liaisons aériennes entre les deux pays et établissent un partenariat stratégique de bon augure pour la venue de Bush à Delhi l'année suivante. Washington permet par ailleurs aux Israéliens de vendre à New Delhi le système radar Phalcon (alors que les Etats-Unis ont mis leur veto à une opération comparable avec les Chinois). Enfin, la visite de G. Bush de 2007 en Inde – fêtée avec un rare enthousiasme – marque des progrès significatifs dans les négociations portant sur le nucléaire civil. Le président américain reconnaît *de facto* à l'Inde un statut d'exception : bien qu'elle n'ait pas signé le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, il se dit prêt à autoriser des transferts sensibles (y compris de l'uranium enrichi) aux Indiens en raison de leurs états de service en matière de non-prolifération et de démocratie, pourvu que l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) ait accès d'ici 2014 à 65 % des installations nucléaires, de manière à vérifier que des technologies duales ne servent pas à des fins militaires. Cela signifie que huit des vingt-deux réacteurs indiens restent sous le seul contrôle des autorités indiennes, qui pourront y développer leur arsenal militaire. L'Inde n'a donc fait que peu de concessions pour permettre la conclusion, en 2008, de l'accord dit « 123 », au grand dam des Pakistanais.

En 2008, dernière année de l'ère Bush, le modèle du partenariat américano-pakistanais des années 1980 n'est, de toute évidence, plus de mise. Certes, en échange d'une aide financière colossale, les Pakistanais ont offert aux Américains un appui logistique décisif pour mener la guerre en Afghanistan et ont livré des cadres d'Al-Qaeda, mais la question des sanctuaires (tant dans les FATA qu'à Quetta) empoisonnent d'autant plus les relations entre Washington et Islamabad que les Américains soupçonnent les Pakistanais d'un double jeu – une hypothèse que rendent crédible leur intérêt à maintenir les talibans en état de reconquérir le pouvoir à Kaboul et le dépit d'Islamabad face au rapprochement indo-américain.

L'ADMINISTRATION OBAMA ET L'AFPAK : QUELLE INFLEXION?

Avant même son élection à la présidence des Etats-Unis, Barack Obama avait tiré trois conséquences de l'échec de la politique américaine en Afghanistan et à l'égard du Pakistan : 1) le Pakistan est non seulement une partie de la solution, mais aussi du problème en Afghanistan ; 2) miser sur un dictateur comme Musharraf dans une politique centrée sur la sécurité est vouée à l'échec ; 3) si le client pakistanais n'est pas en mesure de faire le travail, les Etats-Unis devront le faire eux-mêmes.

Développement et démocratie versus sécurité et dictature ?

Les démocrates ont toujours entretenu des relations plus malaisées avec les dictateurs militaires pakistanais que leurs homologues républicains, en raison à la fois de leur plus grande prise en compte des mouvements de la société et de leur combat contre la prolifération nucléaire. Dans le cas du rejet de Musharraf par Obama, cette constante d'ordre stratégique a été renforcée par des considérations tactiques. A partir de 2007, Musharraf est apparu usé par le pouvoir. Ironie de l'histoire, cette usure semble devoir beaucoup au soutien qu'il a apporté aux Américains dès 2001, année où les bombardements otaniens sur l'Afghanistan alimentent un anti-américanisme virulent, notamment parmi les Pachtounes, qui affublent le président pakistanais du sobriquet de « Busharraf ». Mais l'impopularité de Musharraf doit aussi beaucoup à ses erreurs en politique intérieure. Non seulement il a truqué l'élection présidentielle de 2007 de manière éhontée, mais il a aussi fait preuve d'autoritarisme envers la Cour suprême, qui, entre autres choses, lui contestait le droit d'être candidat à la présidence tout en gardant l'uniforme de chef des armées. En novembre 2007, Musharraf prend le risque de déclarer l'état d'urgence – sans doute avec l'assentiment des Etats-Unis, Bush ne souhaitant pas perturber la conduite de sa politique afghane avant la fin de son second mandat⁴⁴. Le mouvement de protestation orchestré par des hommes de droit (juges et avocats) qui s'ensuit alors prend Islamabad et Washington de court. La répression féroce qui s'abat sur la société civile suscite un profond malaise au sein des cercles américains, où même les faucons néo-conservateurs ne souhaitent pas voir écrasé un mouvement démocratique chez un allié que, de surcroît, ils financent abondamment⁴⁵. Les Etats-Unis, qui cherchent à faire accepter à Musharraf un tandem avec Benazir Bhutto – celle-ci serait devenue son Premier ministre –, poussent cette idée avec plus de vigueur encore pour disposer à travers elle d'une façade de respectabilité démocratique. Mais Benazir Bhutto est assassinée le 27 décembre 2007 peu après son retour

⁴⁴ Sur les efforts des États-Unis pour protéger Musharraf, voir T. Ali, *The Duel*, *op. cit.*, chapitre 10.

⁴⁵ Le State Department's Country Report on Human Rights Practices rendu public en mars 2008 souligne que les états de service du Pakistan en la matière étaient de pire en pire du fait du nombre croissant de crimes extrajudiciaires, des cas de disparus et du recours à la torture dans les prisons. Voir K. A. Kronstadt, *Pakistan-US Relations...*, *op. cit.*, p. 78.

au pays – qu'elle avait quitté pour échapper aux poursuites de la justice dans plusieurs affaires de corruption impliquant aussi son mari, Asif Zardari (Musharraf a dû faire passer l'équivalent d'une loi d'amnistie pour permettre son retour). Tenues dans un contexte chargé d'émotion, les élections législatives de février 2008 vont porter au pouvoir le PPP – dont Zardari et son fils Bilawal ont pris la tête. Le gouvernement de Yousef Gilani, le nouveau Premier ministre, s'oppose frontalement au président Musharraf, qui démissionne. Bush, dont le second mandat s'achève, s'est résigné au départ de son homologue pakistanais. Obama, lui, salue avec enthousiasme le retour à la démocratie à Islamabad, et même l'élection de Zardari à la présidence du pays en même temps que lui.

L'idée selon laquelle les Etats-Unis devraient remettre à plat la relation américano-pakistanaise a pris corps dans le camp démocrate bien avant l'accession d'Obama à la tête du pays. Ils y ont d'ailleurs été invités par le clan Bhutto. Un proche de Bénazir et de Zardari ayant œuvré dans plusieurs think tanks américains, Husain Haqqani, qui sera peu après nommé ambassadeur du Pakistan aux Etats-Unis, déclarait ainsi devant le House Armed Services Committee en octobre 2007 :

« Les Etats-Unis d'Amérique ont fait une erreur critique en s'en remettant à un seul homme – le général Pervez Musharraf – et à une institution – l'armée pakistanaise – comme les instruments de la politique américaine visant à éliminer le terrorisme et à rétablir la stabilité en Asie du Sud-Ouest et en Asie du Sud. Une solide politique américaine de partenariat avec le Pakistan qui contribuerait à construire des institutions civiles, y compris celles propres à faire appliquer la loi, et, finalement, à ramener l'armée pakistanaise à ses fonctions de défense militaire serait un moyen plus efficace de renforcer le Pakistan et donc d'y protéger les intérêts politiques des Etats-Unis »⁴⁶.

Tel est l'agenda que les démocrates se donnent en effet dès 2007. Des experts comme Bruce Riedel, de la Brookings, à qui Obama commandera un rapport sur la politique afghane et pakistanaise des Etats-Unis en 2008-2009, et Teresita Schaffer, directrice du programme Asie du Sud au Centre for Strategic and International Studies (CSIS), expriment désormais avec de plus en plus de véhémence leur désapprobation du soutien américain à Musharraf, ainsi que du reniement des valeurs démocratiques que cette démarche implique⁴⁷.

C'est dans ce contexte qu'en juillet 2008 les sénateurs Biden (un démocrate) et Lugar (un républicain) vont introduire un projet de loi auquel leur collègue Obama est associé dès l'origine, sans pour autant y attacher son nom. Cet Enhanced Partnership with Pakistan Bill (S. 3263) est d'emblée conçu pour rompre avec l'approche qualifiée par ses auteurs de « transactionnelle » – un euphémisme pour parler de clientélisme – et promouvoir « une relation soutenue, de long terme et multidimensionnelle avec le Pakistan »⁴⁸. Il s'agit principalement d'apporter un soutien américain non plus d'abord aux aspects sécuritaires de la politique pakistanaise, mais au développement économique et social du pays.

⁴⁶ Cité dans K. A. Kronstadt, *Pakistan-US Relations...*, op. cit., p. 77.

⁴⁷ Voir S. Berger et B. Riedel, « America's stark choice », *International Herald Tribune*, 9 octobre 2007. Pour un compte rendu de la déclaration de Teresita Schaffer avant le Senate Foreign Relations Committee, voir « Democracy gets small portion of US Aid », *Washington Post*, 6 janvier 2008.

⁴⁸ Cité dans K. A. Kronstadt, *Pakistan-US Relations...*, op. cit., p. 85.

Pour rendre un tel projet crédible, ses auteurs prévoient le versement d'une aide annuelle de 1,5 milliard de dollars pendant cinq ans. Dans le même temps, l'aide financière à destination de l'armée et les ventes d'armes se voient subordonnées à deux conditions : l'armée est sommée d'apporter la preuve qu'elle mène des « efforts concertés » avec les Etats-Unis dans sa lutte contre les groupes islamistes et qu'elle n'interfère pas avec le processus politique. Le projet reflète clairement une certaine méfiance envers l'armée pakistanaise, mais il se veut également autocritique. Biden et Lugar souhaitent en effet dissiper le sentiment, à leurs yeux fondés, selon lequel « les Etats-Unis ne sont pas un allié fiable »⁴⁹ du Pakistan. Ce reproche, né du désintérêt que Washington a manifesté pour le pays dès que les Soviétiques ont quitté l'Afghanistan, est formulé non seulement par Musharraf – qui déclare en janvier 2008 que le Pakistan s'est alors senti « utilisé et abandonné »⁵⁰ –, mais aussi par le président Zardari, qui écrit un an plus tard dans un éditorial du *Washington Post* : « Franchement, l'abandon de l'Afghanistan et du Pakistan après la défaite des Soviétiques en Afghanistan dans les années 1980 prépara le terrain à l'ère de terrorisme que nous vivons »⁵¹. Zardari propose donc à Obama un partenariat dont les termes étaient déjà en germe dans le Kerry-Lugar Bill.

Dès 2009, l'administration Obama se positionne sur un registre visant à rompre avec la façon dont Washington a conduit jusque-là sa relation avec le Pakistan, et reste sur cette ligne pendant environ deux ans. En mars 2010, Hillary Clinton déclare ainsi en ouverture du nouveau dialogue stratégique américano-pakistanaï :

« C'est le début de quelque chose de neuf. Nos pays ont eu leur lot d'incompréhensions et de désaccords dans le passé, et il y aura sûrement d'autres désaccords à l'avenir, comme il y en a entre amis ou, parlons franchement, comme il y en a entre les membres d'une même famille »⁵².

En quoi l'histoire des relations pakistano-américaines est-elle si problématique pour l'administration Obama ? Le désintérêt manifesté après le départ des Soviétiques d'Afghanistan n'est pas seul en cause. Robert Gates esquisse une explication complémentaire dans un article publié au début de 2010, où il affirme que « couper les liens en matière de défense » – allusion aux effets de l'amendement Pressler – a été « une grave erreur »⁵³. D'autres responsables de l'administration américaine, à commencer par le président lui-même, semblent avoir d'emblée considéré que, si la remise en cause de la collaboration pakistano-américaine dans les années 1990 a mis à mal la confiance d'Islamabad en Washington, accusé d'ignorer son allié d'hier dès lors qu'il ne lui sert plus, le fond du problème réside plutôt dans la dimension principalement militaire des relations entre les deux pays.

⁴⁹ K. A. Kronstadt, *Pakistan-US Relations...*, op. cit., p. 85.

⁵⁰ Dans son discours au Royal United Services Institute à Londres, il déclara : « L'allié stratégique, le Pakistan, un allié stratégique pendant quarante-deux ans – de 1947 à 1989 – et le peuple du Pakistan, l'homme de la rue pensa que nous avions été utilisés puis abandonnés » : <http://presidentmusharraf.wordpress.com/2008/01/06/rusi-london/>

⁵¹ A. A. Zardari, « Partnering with Pakistan », *Washington Post*, 28 janvier 2009.

⁵² Cité dans N. Lakshman, « Pakistan still hopes for US mediation on Kashmir », *The Hindu*, 25 mars 2010.

⁵³ R. Gates, « Our commitment to Pakistan », *The News*, 21 janvier 2010.

De fait, des années 1980 aux années 2000, les Américains ne se sont intéressés au Pakistan que dans la mesure où il pouvait leur venir en aide pour contenir les Soviétiques, puis les islamistes (principalement Al-Qaeda), en Asie centrale et surtout en Afghanistan. Le poids des enjeux géostratégiques a fait des militaires pakistanais les interlocuteurs privilégiés des administrations américaines successives, l'armée pakistanaise trouvant dans l'aide américaine les moyens financiers de prospérer en tant que corporation et d'acquérir les armes à ses yeux nécessaires pour tenir tête aux Indiens. Résultat, la relation entre les institutions civiles des deux pays est passée au second plan, le lien le plus fort étant celui qui unit les hommes en uniforme.

Une volonté de changement : Obama et le Kerry-Lugar Bill

Déjà, lors de sa campagne électorale de 2008, Obama avait manifesté son désir de remettre à plat la politique américaine en Asie du Sud, convaincu que les Etats-Unis ne sortiraient vainqueurs du borbier afghan que si de nouvelles pièces étaient jointes au dossier, notamment sur la situation au Cachemire et la question pakistanaise. L'opposition de New Delhi à toute mention du Cachemire le contraint très vite à renoncer à la première idée – ce que les Pakistanais, très amers, attribueront, à juste titre, au tropisme indien des Américains. En revanche, l'administration Obama introduit la notion d'« AfPak » (pour Afghanistan/Pakistan), par laquelle elle souligne l'imbrication des problématiques afghane et pakistanaise. Les Pakistanais vivront très mal d'être ainsi assimilés à l'Etat embryonnaire et sous tutelle qui a Kaboul pour capitale.

Outre cette première inflexion, Obama annonce qu'il ne se contentera pas de travailler avec les militaires pakistanais à un agenda surdéterminé par des priorités sécuritaires de court terme. Pour sortir de la crise où s'enfoncent l'Afghanistan et le Pakistan, et notamment contrer l'influence croissante des islamistes dans ces deux pays, il indique d'emblée qu'il fera cause commune avec leurs gouvernements démocratiquement élus, mettant ainsi un point d'honneur à trancher avec l'attitude de ses prédécesseurs, dont les militaires pakistanais ont souvent été les seuls interlocuteurs. S'agissant du Pakistan, il déclare immédiatement après son élection :

« Ce que je veux faire, c'est créer avec le Pakistan le type de partenariat stratégique efficace qui nous permettra de garantir ensemble que les terroristes n'établissent pas des bases sanctuarisées dans les zones frontalières du Pakistan et de l'Afghanistan. Jusqu'à présent, le président Zardari a envoyé les bons signaux. Il a indiqué qu'il reconnaissait que cela (le terrorisme islamiste) n'était pas seulement une menace pour les Etats-Unis, mais aussi pour le Pakistan... Je pense que ce gouvernement démocratiquement élu comprend cette menace et j'espère que, dans les mois à venir, nous allons être capables d'établir le genre de relations de travail à la fois proches et efficaces qui rendra nos deux pays plus sûrs »⁵⁴.

⁵⁴ Voir la transcription du point de presse d'Obama du 7 décembre 2008, « Meet the press » : <http://www.msnbc.msn.com/id/28097635>

Obama explicitera cette position dans le discours très important qu'il prononce en décembre 2009 à l'appui de sa décision, longuement mûrie, d'envoyer 30 000 hommes supplémentaires en Afghanistan – ce que l'on a appelé le « surge ». Il y déclare notamment qu'« un véritable partenariat avec le Pakistan [est] l'une des pièces maîtresses » de la stratégie américaine et qu'il souhaite donner à cette relation une ampleur nouvelle :

« Dans le passé, nous avons souvent défini notre relation avec le Pakistan d'une manière étroite. Ce passé est révolu. Désireux d'aller de l'avant, nous sommes décidés à établir avec le Pakistan un partenariat fondé sur l'intérêt mutuel, le respect mutuel et la confiance mutuelle. Nous allons renforcer la capacité du Pakistan à frapper les groupes qui menacent nos pays, et nous avons dit clairement que nous ne tolérerons aucun sanctuaire à la localisation connue servant de bases de repli à des terroristes dont les intentions sont claires. L'Amérique fournit aussi des moyens substantiels au Pakistan pour soutenir sa démocratie et son développement. Nous soutenons plus qu'aucun autre bailleur de fonds international les personnes déplacées du fait des combats. Allant de l'avant, les Pakistanais doivent savoir que l'Amérique restera un solide soutien de la sécurité et de la prospérité de leur pays longtemps après que les fusils se seront tus, de sorte qu'ils puissent mettre en valeur tout leur potentiel »⁵⁵.

Lorsqu'il évoque ici les moyens financiers mis à disposition du Pakistan pour son développement et sa démocratie, Obama se réfère au Kerry-Lugar Bill, voté en septembre 2009 après l'addition de maints amendements et dont les premiers articles de sa « Déclaration de principe » méritent d'être cités *in extenso* :

- (1) Le Pakistan est un ami et un allié clé des Etats-Unis, à la foi en temps de crise et en temps de paix, et les deux pays partagent de nombreux objectifs communs, dont la lutte contre le terrorisme et la violence extrême, la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit au Pakistan ainsi que la promotion du développement économique et social du Pakistan.
- 2) L'aide des Etats-Unis au Pakistan est appelée à compléter et non à remplacer les efforts du Pakistan lui-même pour construire un Pakistan stable, sûr et prospère.
- (3) Les Etats-Unis ont besoin d'une stratégie équilibrée, intégrée et nationale pour le Pakistan, qui lui procure une aide répartie à travers tout le pays et qui ne soit pas concentrée de façon disproportionnée sur des questions de sécurité ou une région ou une province particulière⁵⁶.

Le Kerry-Lugar Bill vise plus particulièrement « à promouvoir un développement durable à long terme [sic !] et des projets d'infrastructure, notamment en matière de santé, d'éducation, de gestion de l'eau et d'énergie [...] ». Soutenant sa proposition avant qu'elle ne soit votée à l'unanimité par le Sénat américain, le sénateur Lugar enfonce le clou sur un mode lyrique : « Nous devons dire clairement au peuple du Pakistan que notre intérêt se porte d'abord sur la

⁵⁵ « Obama's address to the nation on the way forward in Afghanistan and Pakistan, December 2009 », Council on Foreign Relations : <http://www.cfr.org/pakistan/obamas-address-nation-way-forward-afghanistan-pakistan-december-2009/p20871>

⁵⁶ <http://www.ibitians.com/2009/10/03/full-text-kerry-lugar-bill-details-conditions/> ou <http://pakistaniat.com/2009/10/07/full-text-kerry-lugar-bill/>

démocratie, le pluralisme, la stabilité et la lutte contre le terrorisme. Il s'agit-là de valeurs qui sont soutenues par une large majorité du peuple pakistanais »⁵⁷.

L'aide que les Etats-Unis s'engagent à dispenser au Pakistan dans le cadre de cette loi s'élève à 1,5 milliard de dollars par an pendant cinq ans – soit 7,5 milliards au total. Le Kerry-Lugar Bill innove non seulement par l'accent qu'il met sur l'aide au développement, mais également par son inscription dans la durée, qui doit faire oublier au Pakistan la façon dont Washington l'a « abandonné » après le retrait soviétique d'Afghanistan.

Mais la nouvelle politique américaine se veut une stratégie de long terme aussi parce que Washington continue de tenir le Pakistan pour « le pays le plus dangereux du monde ». Cette formule introduite par Bruce Riedel sera reprise par le vice-président Joe Biden, l'homme qu'Obama avait présenté comme son expert en politique extérieure pendant la campagne⁵⁸. Est en jeu pour la Maison-Blanche non seulement le rôle proliférant du Pakistan en matière nucléaire, mais aussi la montée de l'islamisme, que seul un effort soutenu de modernisation du système éducatif est susceptible de désamorcer.

Si l'administration Bush avait dit vouloir lutter contre l'islamisme au moyen d'une démocratisation de ce qu'elle appelait le « Greater Middle East », l'administration Obama, elle, se concentre sur la modernisation du Pakistan. La motivation profonde de cette stratégie est toutefois comparable à la précédente. Le « monsieur AfPak » américain, Richard Holebrooke, présente d'ailleurs Lashkar-e-Taiba, Al-Qaeda et ses talibans avec des accents néo-conservateurs lorsqu'il explique que « leur objectif de long terme est de détruire la civilisation occidentale »⁵⁹. Obama, quant à lui, décrit le Pakistan comme « un cancer »⁶⁰.

Dans le Kerry-Lugar Bill, l'accent mis sur la dimension non militaire de l'aide à apporter au Pakistan ressort clairement des derniers articles, où il est précisé que le déblocage des fonds sera subordonné à la présentation au Congrès d'un rapport semestriel comprenant, notamment, « une évaluation de la mesure dans laquelle le gouvernement du Pakistan exerce un contrôle civil effectif sur les militaires, ce qui implique une description de la mesure dans laquelle les leaders du pouvoir exécutif civil et le Parlement supervisent et valident les budgets militaires, la chaîne de commandement, le processus de promotion des responsables les plus élevés de l'armée, l'implication des civils dans la stratégie et la planification [militaires] et le rôle des militaires dans l'administration civile ».

⁵⁷ Cité dans *The Times of India*, 25 septembre 2009.

⁵⁸ « Biden, Palin at one on Pakistan danger », *Dawn*, 4 octobre 2008.

⁵⁹ « "Few steps" by Pakistan, not enough says US », *The Hindu*, 23 juillet 2010.

⁶⁰ Le 25 novembre 2009, Obama déclara lors d'une conférence de presse dans le bureau oval : « Nous devons dire clairement que le cancer, c'est le Pakistan ». Voir <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/09/28/AR2010092805092.html>

Cette clause est insupportable aux chefs de l'armée pakistanaise, qui dénoncent une atteinte à la souveraineté de leur Etat. Si d'autres Pakistanais réagissent plus positivement⁶¹, bien des commentaires mis en ligne dans le cadre de forums de discussion trahissent une grande défiance vis-à-vis de Washington, accusé de vouloir affaiblir le pays, et notamment de chercher à contrôler son arsenal nucléaire.

La résilience du tropisme sécuritaire

La politique pakistanaise de l'administration Obama s'est vite heurtée à plusieurs difficultés et contradictions, que l'on peut résumer ainsi : alors qu'elle prétend rompre avec les mauvaises habitudes du passé, elle ne considère pas, d'une façon en grande partie compréhensible, le pouvoir civil comme un interlocuteur crédible et demeure avant tout préoccupée de sécurité – deux dimensions dont les militaires pakistanais sauront tirer parti.

• Quel interlocuteur pakistanais ?

Le pouvoir civil qui siège à Islamabad va rapidement perdre l'essentiel de son crédit. Zardari voit ainsi sa popularité fondre à mesure que sa pratique du pouvoir accrédite les critiques de corruption⁶² et de népotisme – et qu'il se révèle d'autant plus incapable de cultiver sa relation au peuple que, de peur d'être la cible des islamistes, il a renoncé à renouer avec les meetings publics dont sa femme (et les Bhutto en général) étaient coutumiers. D'après une enquête du Pew Center, seuls 11 % des Pakistanais interrogés en 2011 ont une opinion favorable de Zardari, contre 20 % en 2010, 32 % en 2009 et 64 % en 2008⁶³.

De toute façon, même en 2008, période où il jouit encore d'une confortable cote de popularité, Zardari n'est pas parvenu à s'imposer aux militaires. Il a notamment échoué à faire repasser l'ISI dans le giron du ministère de l'Intérieur, et n'a pas obtenu de la même ISI qu'elle collabore avec les Indiens dans l'enquête sur les attentats de Mumbai (lorsqu'une dizaine d'islamistes de Lashkar-e-Taïba ont pris d'assaut la gare et plusieurs grands hôtels de Mumbai, faisant 173 morts). Deux ans plus tard, son impuissance éclate au grand jour

⁶¹ Mosharraf Zaidi considérait, par exemple, que « le Kerry-Lugar Bill reflétait un changement spectaculaire dans la façon dont le pouvoir américain cherchait à travailler avec les Pakistanais ». Voir M. Zaidi, « Kerry-Lugar Bill : the fruition of 62 years » : <http://www.mosharrafzaidi.com/2009/09/30kerry-lugar-bill-the-fruition-of-62-years/>

⁶² Zardari s'est d'emblée attiré de fort légitimes soupçons en refusant pendant six mois de rétablir le chef de la Cour suprême, Iftikhar Chaudhry, dans ses fonctions, de peur que ce juge ne reprenne les poursuites contre lui. Une crainte fondée.

⁶³ « Pakistani public opinion ever more critical of US », 27 juin 2012 : <http://www.pewglobal.org/2012/06/27/pakistani-public-opinion-ever-more-critical-of-u-s/>. En 2012, la proportion des personnes interrogées ayant une opinion positive de Zardari est remontée à 14 %.

lorsqu'il doit valider le maintien en fonction pour trois ans du général Kayani, qui arrive pourtant à l'âge de la retraite⁶⁴.

Mais le déclin de Zardari aurait sans doute été moins prononcé si les Etats-Unis d'Obama n'avaient pas choisi de continuer à faire des militaires leurs interlocuteurs privilégiés. Rapidement, non seulement Robert Gates, mais aussi Hillary Clinton et Joe Biden ont fait de Kayani leur partenaire, précipitant la démonétisation des responsables civils, alors que, si Zardari était devenu moins utile et fréquentable, Gilani, son Premier ministre, aurait pu apparaître incontournable après le vote du 18^e amendement à la Constitution qui, à partir de 2010, retransforma le système politique pakistanais en un régime parlementaire.

Ainsi, les militaires sont restés des interlocuteurs de premier plan des Américains, sous l'influence du Pentagone, qui entretient une relation particulière avec l'armée pakistanaise depuis les années 1950, et du fait du caractère toujours aussi prioritaire de l'approche sécuritaire de Washington.

• Plus d'argent et d'armes pour les militaires pakistanais

L'armée pakistanaise n'est pas seulement hostile au Kerry-Lugar Bill en raison de la considération nouvelle dans laquelle il tient les civils, mais aussi parce qu'il accorde une aide accrue au développement économique et social aux dépens du soutien financier que les Etats-Unis réservent habituellement aux militaires. Le général Kayani et son état-major vont donc s'employer à préserver l'équation clientéliste traditionnelle dès 2009.

Lors de la première année de son mandat, Obama continue de presser les militaires pakistanais d'intervenir dans les FATA, et en particulier dans les deux Waziristan, où les services de renseignement américain soupçonnent des groupes islamistes en relation avec Al-Qaeda de développer un mouvement jihadiste international. Cette perception est confortée en 2010 par une tentative d'attentat qui ranime la hantise d'un nouveau 11-Septembre : le 1^{er} mai, une voiture bourrée d'explosifs est détectée à Times Square, l'un des hauts lieux de Manhattan à New York. Son propriétaire – qui avouera ensuite être à l'origine du complot –, Faisal Shazad, revient d'un voyage de cinq mois au Pakistan, où il semble avoir séjourné dans les camps d'entraînement d'organisations jihadistes telles que Jaish-e-Mohammed. Fils d'un haut gradé de l'armée de l'air pakistanaise, Shazad est originaire de la NWFP mais, après des études aux Etats-Unis (au terme desquelles il est devenu analyste financier), il a obtenu la nationalité américaine en 2009.

⁶⁴ Il est vrai que cette extension reflétait aussi la dépendance des militaires vis-à-vis du pouvoir civil et suscita bien des rancœurs de la part des généraux qui avaient espéré succéder à Kayani – ou, en tout cas, être promus d'un cran dans la hiérarchie militaire après son départ à la retraite.

Cette affaire va avoir pour effet de réactiver certains sentiments antipakistans aux Etats-Unis, ainsi qu'une appréhension à l'égard des Américains issus de l'immigration et originaires de la région « AfPak »⁶⁵. Ce genre d'incident ne peut en effet qu'alimenter l'idée, dans l'imaginaire américain⁶⁶, que la zone dite « AfPak » demeure le creuset du terrorisme qui a frappé les Etats-Unis en septembre 2001, et inciter Washington à réévaluer le poids des considérations sécuritaires dans ses relations avec le Pakistan – et, en particulier, à pousser Kayani à en « faire plus », « Do More ! » étant devenu un véritable leitmotiv à ce moment-là.

Qu'il s'agisse du Sud-Waziristan ou du Nord-Waziristan, l'armée pakistanaise se place désormais en situation de négociation pour obtenir d'Obama qu'il la reconnaisse comme un interlocuteur privilégié et qu'il lui donne plus, à elle aussi, selon une logique transactionnelle qui se veut une variante de la vieille relation clientéliste.

Pour mieux manifester son pouvoir, le Pakistan n'hésite plus à fermer les voies d'accès à l'Afghanistan que les camions de l'Otan (ou de sous-traitants) empruntent pour ravitailler ses troupes sous un prétexte ou un autre, de préférence en phase de négociations intenses. En 2010, l'armée pakistanaise utilise ainsi un incident typique pour faire montrer les enchères. En réaction au raid d'un hélicoptère américain ayant fait trois victimes collatérales parmi les troupes pakistanaises en octobre à Kurram (où les réseaux Haqqani se seraient repliés après les attaques de drones sur le Nord-Waziristan), les autorités d'Islamabad ferment la route de Torkham aux convois qui ravitaillent les troupes otaniennes en Afghanistan.

C'est dans ce contexte que, quelques jours plus tard, un « nouveau pacte de sécurité » est conclu à Washington en présence de responsables de l'armée pakistanaise. Outre une assistance financière de 2 milliards de dollars, il comporte trois clauses relatives à l'acquisition de matériel militaire américain par le Pakistan, un programme de formation d'officiers pakistans dans des académies militaires américaines, ainsi qu'un soutien logistique aux troupes pakistanaises pour les opérations de contre-insurrection⁶⁷.

De façon générale, la réévaluation de l'impératif sécuritaire a amené Obama à remettre en cause l'esprit et la lettre du Kerry-Lugar Bill, comme en témoigne la répartition de l'aide américaine au Pakistan au cours des années 2009-2011.

⁶⁵ D'autant qu'une étude de la New American Foundation souligna au même moment que huit des vingt et un complots terroristes ayant visé des pays occidentaux entre 2004 et 2009 avaient déjà pris corps au Pakistan et que onze d'entre eux impliquaient des ressortissants de pays occidentaux ayant suivi un entraînement spécialisé au Pakistan (voir P. Cruickshank, *The Militant Pipeline*, Washington, The New American Foundation, février 2010).

⁶⁶ Sur les représentations – souvent distordues – du Pakistan dans la société américaine, voir M. Ahmed, *Where the Wild Frontiers Are : Pakistan and the American Imagination*, Charlottesville, VA, Just World Books, 2011.

⁶⁷ M. Lander et E. Schmitt, « Meeting Pakistanis, US will try to fix relations », *The New York Times*, 18 octobre 2010.

Tableau 2
L'aide américaine au Pakistan (2002-2011)

Lignes budgétaires et programmes	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Section 1206 du National Defence Authorization Act	-	-	-	-	28	14	56	114	-	-
Fonds de lutte contre les narcotiques	-	-	-	8	24	49	54	47	43	39
Fonds de soutien de la coalition	1 169	1 247	705	964	862	731	1,019	685	1 499	1 118
Entraînement et équipement du Frontier Corps	-	-	-	-	-	-	75	25	-	-
Financement des militaires étrangers	75	225	75	299	297	297	298	300	294	295
Formation et entraînement des militaires internationaux	1	1	1	2	2	2	2	2	5	4
Contrôle international des narcotiques et application de la loi	91	31	32	32	38	24	22	88	170	114
Frais liés à la non-prolifération, à l'antiterrorisme et au déminage	10	1	5	8	9	10	10	13	24	25
Fonds pakistanais dédié à la contre-insurrection	-	-	-	-	-	-	-	400	700	800
<i>Total des crédits de sécurité</i>	1 346	1 505	818	1 313	1 260	1 127	1 536	1 674	2 735	2 395
Fonds de soutien de la coalition	14	16	26	21	28	22	30	34	30	28
Aide au développement	10	35	49	29	38	95	30	-	-	-
Fonds de soutien économique	615	188	200	298	337	394	347	1 114	1 292	919
Aide alimentaire	5	28	13	32	55	-	50	55	124	51
Fonds des droits de l'homme et de la démocratie	1	-	2	2	1	11	-	-	-	-
Aide aux migrants et aux réfugiés	9	7	6	6	10	4	-	61	232	145
Aide internationale contre les désastres naturels	-	-	-	-	70	50	50	103	49	-
Total des crédits non dédiés à la sécurité en % du total	654	274	296	388	539	576	507	1,367	1 727	1 143
	32,7	15,4	26,6	22,8	30	33,8	24,8	45	38,7	32,3
Total	2 000	1 779	1 114	1 701	1 800	1 703	2 043	3 041	4 462	3 538

Source : adapté de K. A.Kronstadt, *Pakistan-US Relations...*, op. cit., p. 94.

Si la composante civile de l'aide américaine est passée de quelque 500 millions de dollars en 2008 à 1 367 millions en 2009 et à 1 727 millions en 2010, cette enveloppe retombe à 1 143 millions en 2011 – il manque ainsi 414 millions de dollars pour atteindre l'objectif du Kerry-Lugar Bill⁶⁸. Par ailleurs, la part servant à financer des projets militaires demeure majoritaire et continue de croître en valeur relative aux dépens de l'enveloppe « civile », passée de 45 % en 2009 (la première année du mandat d'Obama) à 38,7 % en 2010 et à 32,3 % en 2011, soit moins que la part qu'elle représentait lors de la dernière année du second mandat de George Bush.

Outre ce confortable « budget de fonctionnement », l'armée pakistanaise obtient des Etats-Unis d'Obama – comme de son prédécesseur – des armes plus adaptées à une éventuelle guerre avec l'Inde qu'à la contre-insurrection dans les FATA. D'après un rapport du Congrès américain, « en 2002 les Etats-Unis commencèrent à autoriser des ventes [d'armes] d'ordre commercial qui permirent au Pakistan de perfectionner au moins une partie de sa flotte de F-16 américains et, trois ans plus tard, Washington annonça qu'il reprendrait la vente de F-16 au Pakistan après une interruption de seize ans »⁶⁹. D'après le Pentagone, les ventes d'armes américaines au Pakistan ont représenté 4,55 milliards de dollars au cours des années 2002-2007. Aux F-16 s'ajoutent huit P-3C Orion patrouilleurs maritimes, cent missiles Harpoon, six avions de transport C-130E, vingt hélicoptères d'attaque AH-IF Cobra... Lorsque ces armes sont payées grâce à l'aide américaine, le département d'Etat doit démontrer au Congrès qu'elles serviront « uniquement à l'effort de contre-terrorisme au sens large »⁷⁰. Mais les membres du Congrès se montrent de plus en plus sceptiques⁷¹. En juin 2006, ils objectent – en vain – que les F-16 « sont mieux adaptés à la guerre contre l'Inde que contre le terrorisme »⁷², une analyse reprise par nombre d'experts⁷³. Deux ans plus tard, Gary Ackerman, un membre du caucus pro-indien, proteste que ces F-16 pourraient d'autant mieux être utilisés à autre chose qu'à la contre-insurrection qu'ils sont équipés pour transporter des bombes nucléaires⁷⁴. Ce à quoi le département d'Etat répond que le F-16 est devenu « une icône symbolique [sic] » des relations entre le Pakistan et les Etats-Unis⁷⁵. Musharraf lui-même ne fera pas mystère, une fois à la « retraite », du fait que bien des armes achetées aux Américains avec leur argent visaient en fait l'Inde⁷⁶, ce qui nous ramène au vieux schéma clientéliste selon lequel le Pakistan aurait accepté de servir les intérêts américains en échange de renforts – notamment

⁶⁸ S. B. Epstein et K. A. Kronstadt, « Pakistan : US Foreign assistance », *Congressional Research Service*, 10 avril 2010, p. 2.

⁶⁹ K. A. Kronstadt, *Pakistan-US Relations...*, *op. cit.*, p. 57.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 59.

⁷¹ Certains membres du Congrès craignaient aussi que le Pakistan ne transfère un savoir faire technologique américain aux Chinois : http://commdocs.house.gov/committees/intlrel/hfa28787.000/hfa28787_of.htm

⁷² K. A. Kronstadt, *Pakistan-US Relations...*, *op. cit.*, p. 60.

⁷³ Voir C. Cohen et D. H. Chollet, « When \$10 Billion is not enough : rethinking US strategy toward Pakistan », *The Washington Quarterly*, 30 (2), printemps 2007, p. 13.

⁷⁴ K. A. Kronstadt, *Pakistan-US Relations...*, *op. cit.*, p. 62.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 61.

⁷⁶ « Musharraf admits US aid diverted », 14 septembre 2009 : <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8254360.stm>

militaires – face à l’Inde. Quand les premiers F-16 arrivent au Pakistan en juillet 2010, l’un des officiers qui les accueille commente à l’attention des critiques américains : « Regardez notre rival. Combien d’avions de chasse il achète... »⁷⁷. Si nombre de ces contrats d’armement ont été signés par l’administration Bush, Obama ne les remet pas en cause. Non seulement tous les contrats sont honorés, mais de nouveaux sont même conclus. C’est ainsi qu’au début 2010 le gouvernement américain autorise une commande de douze Lockheed Martin Corp’s F-16C et de six F-16D.

Les généraux pakistanais attachent également un grand prix au fait que, en plus des équipements militaires, des officiers de leur armée puissent à nouveau être formés aux Etats-Unis. En 2009-2010, huit membres de l’armée de l’air passent dix mois en Arizona pour apprendre à piloter le nouveau F-16. Selon les propos d’un officier pakistanais, « cette promotion [est] un événement historique pour les relations Pakistan/Etats-Unis »⁷⁸. Ces pilotes sont de fait les premiers à suivre une formation aux Etats-Unis depuis 1983.

Contrairement aux engagements d’Obama, et notamment aux attentes qu’avait suscitées le Kerry-Lugar Bill en termes de rééquilibrage des relations pakistano-américaine au profit de leur composante économique, leur dimension militaire est restée prépondérante. Cela tient certes au poids de l’armée au Pakistan, mais aussi aux priorités d’Obama. Ce président, qui a reçu le prix Nobel de la Paix dès sa prise de fonction, « s’avéra être l’un des leaders américains les plus agressifs au plan militaire depuis des décennies »⁷⁹. Pour l’auteur de ce jugement avisé, Peter Bergen, le directeur de la New American Foundation, Obama est tout sauf « un démocrate faible-sur-le-terrain-de-la-sécurité ». Il suffisait pour le prévoir de lire avec attention certaines parties de son discours de récipiendaire du prix Nobel :

« Je fais face au monde tel qu’il est et je ne peux rester les bras croisés face aux menaces qui pèsent sur le peuple américain. Car ne vous y trompez pas : le Mal existe dans le monde. Un mouvement non violent n’aurait pas suffi à arrêter les armées d’Hitler. Nous ne persuaderons pas les chefs d’Al Qaeda de rendre les armes par la négociation. Dire que la force est parfois nécessaire ne revient pas à verser dans le cynisme – c’est un fait historique, lié aux imperfections de l’homme et aux limites de la raison »⁸⁰.

Avant même de prendre le pouvoir, Obama avait d’ailleurs déclaré en août 2007 : « Si nous disposons de renseignements exploitables à propos de terroristes de haut vol et que le président Musharraf n’agit pas, nous le ferons »⁸¹. De tels propos reflètent un volontarisme susceptible de faire peu de cas de la souveraineté pakistanaise.

⁷⁷ « Pakistan plans to buy 14 more F-16 jets from USA », *Asian Defence News*, 7 juillet 2010.

⁷⁸ « US-Pakistan relations bolstered by F-16 training », *Asian Defence News*, 15 juin 2010.

⁷⁹ P. L. Bergen, « Warrior in chief », *International Herald Tribune*, 30 avril 2012, p. 8. Pour une vision plus nuancée, voir le texte, que j’ai hélas découvert trop tard pour l’utiliser pleinement, d’Alexandra de Hoop Scheffer, qui présente Obama comme un « guerrier réticent » (A. de Hoop Scheffer, « Barack Obama et la guerre », in O. Richomme et V. Michelot (dir.), *Le Bilan d’Obama*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012).

⁸⁰ http://www.msnbc.msn.com/id/34360743/ns/politics-white_house/t/full-text-obamas-nobel-peace-prize-speech/#.T6fZO5i8q1s

⁸¹ P. L. Bergen, « Warrior in chief », art. cité, p. 8.

« Masters, not friends » ? Souveraineté pakistanaise en question

Le modèle clientéliste traditionnel qui a longtemps eu cours reposait sur une forme de sous-traitance : le patron américain rétribuait les autorités pakistanaises en échange de l'accomplissement de certaines tâches, le Pakistan conservant dans cet échange de services une certaine autonomie. Certes, la souveraineté du pays avait été écornée dans les années 1950-1960 par l'installation de bases pour les U2 auxquelles les responsables pakistanais eux-mêmes – à commencer par Z. A. Bhutto ! – s'étaient vu refuser l'accès. Mais Ayub Khan veillait à ce que les Américains se comportassent en « amis, pas en maîtres » – d'où le titre de son autobiographie qui, significativement, fait la part belle à la relation américano-pakistanaise⁸². Le bail concédé par Islamabad pour la base de Badaber n'avait d'ailleurs pas été renouvelé et cette base avait été fermée en 1968. Surtout, dans les années 1980, âge d'or de la collaboration américano-pakistanaise, Islamabad a bénéficié d'une grande marge de manœuvre, qui lui a permis de promouvoir les mujahideens afghans ayant sa préférence. Dans les années 2001-2008, l'administration Bush aussi avait laissé à Musharraf une certaine latitude. L'administration Obama va se comporter d'une manière différente.

• Les drones : portée et limite d'une pomme de discorde

Obama ne se résigna pas, moins que George Bush en tout cas, à l'existence des sanctuaires dont les islamistes jouissent dans les FATA, que ceux-ci soient liés à l'impuissance ou au double jeu de l'armée pakistanaise. Si le client n'est pas en mesure de « nettoyer » la zone, c'est aux Américains de s'en charger, conformément à la formule d'Obama concernant Musharraf en 2007.

A l'automne 2009, l'armée pakistanaise consent à intervenir dans le Sud-Waziristan, où se sont regroupés les talibans pakistanais que les autorités d'Islamabad, tant civiles que militaires, soupçonnent d'entretenir une relation organique avec Al-Qaeda et de chercher à déstabiliser l'Etat pour permettre aux groupes islamistes d'y prospérer, voire pour prendre le pouvoir. L'opération est de courte durée et ne mobilise que 28 000 soldats, contre une dizaine de milliers d'islamistes dans le camp d'en face. Le ratio est si faible que Richard Holbrooke se demandera à haute voix si l'armée pakistanaise a cherché à « détruire » ou simplement à « disperser » l'ennemi⁸³. L'administration américaine n'en félicite pas moins l'armée pakistanaise pour une opération qui suit de quelques mois la reconquête de la vallée de la Swat, où les talibans pakistanais ont poussé leur avance jusqu'à une centaine de kilomètres d'Islamabad, suscitant des craintes d'un genre nouveau parmi les militaires et l'opinion publique.

L'armée pakistanaise se montre en revanche toujours aussi réticente à l'idée d'intervenir au Nord-Waziristan où sont repliés les réseaux Haqqani, soupçonnés d'attaquer les forces de l'Otan en Afghanistan, mais dans lesquels elle voit l'un de ses atouts pour reprendre pied en

⁸² M. Ayub Khan, *Friends not Masters. A Political Autobiography*, Islamabad, Mr. Book, 2006 [1967].

⁸³ Cité dans J. Perlez, « Pressure from US strains ties with Pakistan », *The New York Times*, 26 octobre 2009.

Afghanistan après le départ des troupes étrangères. Elle tente de gagner du temps jusqu'à ce que, à l'automne 2010, les inondations de l'été, dont nul ne peut nier le caractère hautement prioritaire, lui offrent une bonne raison de ne rien faire.

Les réticences de l'armée pakistanaise à intervenir tiennent à la fois aux raisons passées – impréparation, infériorité stratégique face aux ennemis et double jeu – et à un nouveau paramètre : la multiplication des attentats islamistes partout dans le pays, y compris à Lahore et à Islamabad, visant à dissuader l'armée de déployer davantage de troupes dans les FATA.

C'est dans ce contexte que les Etats-Unis décident de recourir à des frappes massives de drones afin de pallier le non-déploiement de forces pakistanaises au sol. Obama a privilégié l'emploi de drones dès son arrivée à la Maison-Blanche. Mais si les assassinats ciblés (*targetted killings*) sont la méthode de prédilection des Américains pour venir à bout des « insurgés », cette technique fait de nombreuses victimes collatérales parmi les civils – et même, parfois, parmi les soldats pakistanais. Résultat, en mars 2009, le ministre pakistanais des Affaires étrangères déclare que ces frappes constituent « une violation de la souveraineté du Pakistan ». L'année suivante, un porte-parole de l'armée pakistanaise annonce que cette dernière ouvrira le feu sur les troupes de l'Otan si celles-ci franchissent à nouveau la ligne Durand⁸⁴. Mais la réponse des autorités pakistanaises est, en fait, des plus ambiguës. Si, officiellement, l'armée ne peut valider une atteinte criante à la souveraineté du pays, officieusement, elle se félicite de laisser d'autres accomplir un travail qu'elle juge, au moins en partie, utile. D'après les télégrammes diplomatiques rendus publics par Wikileaks, dès mai 2009, l'ambassadrice américaine à Islamabad, Mme Patterson, indique au département d'Etat que les Etats-Unis ont « créé des cellules de renseignement communes où des membres des Forces spéciales des Etats-Unis collaboraient avec des membres du SSG (Special Services Group) et des Frontier Corps de Bala Hisar, et Peshawar avec un équipement Rover prêt à être déployé. Grâce à ces éléments, nous assistons les Pakistanais à collecter des renseignements et à coordonner ce recueil d'informations »⁸⁵. En septembre de la même année, Mme Patterson signale dans un autre télégramme que « le Pakistan avait accepté le soutien des militaires américains en matière de renseignement, de surveillance et de reconnaissance pour les opérations de contre insurrection (COIN) ». En outre, des *intelligence fusion centers* ont été établis « au quartier général du Frontier Corps et du 11th Corps »...

Or, ce partage du renseignement doit notamment permettre des frappes de drones ciblées dont les Pakistanais sont toujours preneurs. Un autre télégramme rendu public par « Wikileaks cables » révèle que, déjà, en janvier 2008, Kayani avait demandé aux Etats-Unis une couverture par les drones de ses troupes déployées au Sud-Waziristan. D'après Alan Kronstadt, un spécialiste de l'Asie du Sud au Congressional Research Service (le service de recherche du Congrès américain), en avril 2008, trois Predators (drones) étaient « déployés sur une base aérienne pakistanaise et pouvaient décoller sans autorisation spécifique du gouvernement d'Islamabad »⁸⁶.

⁸⁴ « We'll stop US raids with force : Pakistan », *The Hindu*, 17 septembre 2008.

⁸⁵ H. Zaidi, « Army chief wanted more drone support », 20 mai 2011 : <http://www.dawn.com/2011/05/20/army-chief-wanted-more-drone-support.html>. Voir aussi « Government official urged follow-up drone strikes », *Dawn*, 20 mai 2011 : <http://www.dawn.com/2011/05/20/government-official-urged-follow-up-drone-strikes.html>

⁸⁶ K. A. Kronstadt, *Pakistan-US Relations*, op. cit., p. 22.

Si les frappes de drones se font plus nombreuses en 2008, c'est le président Obama qui en banalisa l'usage, Peter Berger voyant dans cette politique l'un des signes du caractère guerrier du président américain⁸⁷. Les calculs du Council for Foreign Relations rejoignent ici ceux des autres think tanks, un de ses experts écrivant qu'« au cours de ses dix-huit premiers mois, l'administration Obama autorisa plus d'attaques de drones que celle de son prédécesseur au cours de ses deux mandats »⁸⁸. Mais les chiffres les plus précis nous sont fournis par un autre organisme, la New American Foundation. D'après cette fondation, le nombre de frappes de drones serait passé de neuf dans les années 2004-2007 à 33 en 2008, 53 en 2009, 118 en 2010 avant de retomber à 72 en 2011 – on en comptait 36 sur les huit premiers mois de 2012. Pour la fondation, selon une analyse qui figurait sur son site en juillet 2012, « les 311 frappes rapportées [par la presse] dans le nord-ouest du Pakistan depuis 2004, y compris les 28 de 2012, ont tué entre 1 879 et 2 887 personnes, parmi lesquelles entre 1 586 et 2 416 ont été décrites comme des islamistes [militants] dans des comptes rendus de presse fiables. Le véritable taux de morbidité [sic] des non-activistes [les victimes collatérales innocentes] s'établit donc, depuis 2004, d'après nos analyses, à environ 16 %. En 2011, il a probablement été plus proche de 6 % »⁸⁹. Depuis 2010, ces attaques se concentrent sur le Nord-Waziristan, où les islamistes se sont regroupés après les opérations visant le Sud-Waziristan. Le nombre de frappes dans cette région est passé de 22 en 2009 à 104 en 2010⁹⁰. En août 2012, le site de la New American Foundation évaluait à 1 873 morts minimum et 3 171 maximum le nombre de victimes des frappes de drones, mais précisait que la proportion des victimes civiles était passée d'une fourchette située entre 54 et 61 % dans les années 2004-2007, à 9-10% en 2008, 4-7% en 2009, 2% en 2010, 1% en 2011 et 0% en 2012⁹¹.

Pour les Américains, cette technique d'assassinats ciblés présente l'avantage de se débarrasser des chefs de guerre sans exposer de troupes au sol : dès juin 2004, Nek Mohammad est tué lors d'une frappe de drone et son successeur à la tête des talibans pakistanais, Baitullah Mehsud, connaît le même sort en août 2009. Pour les Pakistanais, les drones ont l'immense inconvénient de faire des victimes collatérales. Ils ne croient pas aux statistiques américaines selon lesquelles les drones ne tueraient plus d'innocents, statistiques d'ailleurs contredites par d'autres sources occidentales, notamment des reportages révélant des omissions importantes de la part des Etats-Unis⁹². Même si ces innocents – parfois des femmes et des enfants – ne représentent plus que 10 % du total des victimes en raison des perfectionnements apportés

⁸⁷ Il précise d'ailleurs que si sous le Président Bush on enregistrerait une frappe de drone tous les quarante-trois jours, au cours des deux premières années du mandat de son successeur, on en comptait une tous les quatre jours, un phénomène – admet Berger – aussi lié aux perfectionnements apportés à cet outil. Voir P. L. Bergen, « Warrior in chief », art. cité, p. 8.

⁸⁸ G. Bruno, « US drone activities in Pakistan » : http://www.cfr.org/publication/22659/us_drone_activities_in_pakistan

⁸⁹ P. Bergen et K. Tiedeman, « The year of the drone », *Counterterrorism Strategy Initiative*, New American Foundation : <http://counterterrorism.newamerica.net/drones>

⁹⁰ E. Schmitt, « Pakistan's failure to hit militant sanctuary has positive side for the US », *The New York Times*, 17 janvier 2011.

⁹¹ <http://counterterrorism.newamerica.net/drones>

⁹² E. Derville, « Des Pakistanais poursuivent la CIA pour ses attaques de drones », *Le Figaro*, 21 juillet 2011.

aux opérations de drones (de la collecte de renseignements aux frappes elles-mêmes), c'est encore trop. Un grand nombre de « non-militants », pour reprendre le jargon américain, ont péri ainsi, y compris dans les rangs de l'armée pakistanaise. Ces « bavures » suscitent des manifestations de colère de plus en plus vigoureuses, que des hommes politiques relaient au nom de la défense de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale. L'armée aurait sans doute pu ignorer ces développements si, dans le même temps elle n'avait été mise en difficulté par d'autres atteintes à l'intégrité territoriale.

• Incursions américaines et intégrité territoriale pakistanaise

– *Quel privilège d'extraterritorialité ?*

Si les frappes de drones sont une atteinte visible à la souveraineté du Pakistan, il en est une autre, plus discrète, qui a été révélée au grand jour : l'extension du privilège d'extraterritorialité à un nombre accru d'Américains, essentiellement des agents de renseignement. Obama a en effet autorisé l'envoi au Pakistan d'un nombre considérable de personnes travaillant pour la CIA – sans nécessairement en être membres⁹³. Une bonne partie d'entre elles sont des *contractors*, c'est-à-dire des indépendants sous contrat, ce qui permet à Washington de ne pas indiquer leur véritable mission au gouvernement d'Islamabad, qui aurait ainsi émis des centaines de visas de travail en ignorant qu'il délivrait un titre de séjour à des espions américains.

La présence d'agents américains sur le sol pakistanais va faire l'objet d'un scandale – le scandale étant, en politique, une construction politique et sociale – en janvier 2011, à l'occasion de l'affaire Raymond Davis, un agent de la CIA ayant répondu à ce qu'il avait pris pour une tentative de vol en ouvrant le feu, en plein Islamabad, sur ses deux agresseurs pakistanais – probablement des agents de l'ISI –, qui décèdent sur le coup. Nul ne sut jamais quelle était la mission de Davis et pourquoi il avait, au minimum, été pris en filature. L'affaire aurait pu en rester là si les Américains n'avaient exigé d'Islamabad qu'il leur rende le prisonnier, alors que la majorité de l'opinion publique pakistanaise souhaitait le voir jugé sur place pour ses crimes. Davis séjournera un mois en prison, une période au cours de laquelle les Etats-Unis arguèrent avec force de son immunité diplomatique. Finalement libéré, il retourna dans son pays, les Pakistanais obtenant, en échange, la réduction du nombre des agents des Forces spéciales présents sur leur sol de 120 à 39, ainsi que le départ de tous les agents de la CIA. Outre la présence d'agents de la CIA, celle de Blackwater (rebaptisé Xe), une entreprise de sécurité privée à laquelle le gouvernement américain avait, de sinistre mémoire, déjà sous-traité quelques basses œuvres en Irak, suscita l'indignation des Pakistanais. En 2009, un ancien officier américain révéla que des hommes de Blackwater agissaient au sein de la base de drones de la CIA située au Balouchistan

⁹³ P. L. Bergen, « Warrior in chief », art. cité, p. 8.

Le 2 mai 2011, le raid d'Abottabad, qui devait se conclure par l'assassinat de Ben Laden, a montré que les Américains continuaient de mener des activités au Pakistan au mépris de la souveraineté du pays. De fait, la localisation de la demeure de Ben Laden à Abottabad n'aurait pas été possible sans une intense activité d'agents du renseignement américains, activité dont les autorités pakistanaises n'étaient visiblement pas informées. Au-delà, la CIA a démarché et débauché un responsable de l'administration sanitaire, le chirurgien en chef de l'agence de Khyber, Shakil Afridi, pour repérer les lieux sous couvert d'une campagne de vaccination⁹⁴.

Par ailleurs, l'opération dite « Geronimo », impliquant vingt-trois membres des SEAL du Naval Special Warfare Development Group (DEVGRU) et une demi-douzaine d'hélicoptères (dont deux MH-60 Black Hawk), est parti de la base américaine de Jalalabad en Afghanistan et a franchi la frontière pakistanaise en secret. Certains responsables pakistanais, tels l'ambassadeur à Londres⁹⁵ et des responsables de l'ISI⁹⁶, prétendirent que leur pays avait été associé à l'opération, mais d'autres plus haut placés, à commencer par le président Zardari, trop content de prendre l'armée en défaut (au minimum pour incompetence), dirent ne pas avoir été informés d'une opération⁹⁷ qui, du coup, constituait une violation de la souveraineté pakistanaise. Certes, leurs dénégations peuvent s'expliquer par l'impopularité d'une telle opération dans l'opinion publique. Mais des sources américaines bien informées confirment que les Etats-Unis n'avaient pas souhaité mettre les Pakistanais dans le secret⁹⁸. Certes, Hillary Clinton et, de façon plus discrète, Barack Obama ménagèrent les susceptibilités pakistanaises en laissant entendre que les Pakistanais avaient aidé les Etats-Unis à localiser Ben Laden⁹⁹, mais il semble que le Chairman of the Joint Chiefs of Staff (CJCS), Michael Mullen, n'ait mis Kayani au courant de toute l'affaire qu'à 3 heures du matin le 2 mai¹⁰⁰. Un conseiller d'Obama déclarera même au *New Yorker* : « Il y avait un réel manque de confiance ; on craignait que les Pakistanais ne sachent pas garder ce secret plus d'une nanoseconde »¹⁰¹. Quant à Leon Panetta, le patron

⁹⁴ D. Walsh, « Fallout of Bin Laden raid : aid groups in Pakistan are suspect », *The New York Times*, 2 mai 2012 : <http://www.nytimes.com/2012/05/03/world/asia/bin-laden-raid-fallout-aid-groups-in-pakistan-are-suspect.html>

⁹⁵ N. P. Walsh, « Official : Pakistan had but didn't probe data that helped make raid », CNN, 2 mai 2011 : <http://edition.cnn.com/2011/WORLD/asiapcf/05/02/bin.laden.pakistan.role/>

⁹⁶ A. Rodriguez, « Suspicions grow over whether Pakistan aided Osama bin Laden », *Los Angeles Times*, 2 mai 2011 : <http://articles.latimes.com/2011/may/02/world/la-fg-bin-laden-pakistan-20110502>

⁹⁷ A. A. Zardari, « Pakistan did its part », *The Washington Post*, 3 mai 2011 : http://www.washingtonpost.com/opinions/pakistan-did-its-part/2011/05/02/AFHxmybF_story.html

⁹⁸ J. Perlez, « Pakistani army chief warns US on another raid », *The New York Times*, 5 mai 2011 : <http://www.nytimes.com/2011/05/06/world/asia/06react.html>

⁹⁹ « Clinton : Pakistan helped lead US to bin Laden », Forbes. Associated Press, 2 mai 2011 : <http://billionaires.forbes.com/article/02T93vJ2aferu?q=Pakistan>

¹⁰⁰ « Osama bin Laden killed in Pakistan, says Obama », Dawn, 2 mai 2011 : <http://www.dawn.com/2011/05/02/osama-bin-laden-killed-in-pakistan-says-obama.html> ; J. Perlez, « Pakistani army chief Warns US on another raid », art. cité.

¹⁰¹ N. Schmidle, « Getting bin Laden », *The New Yorker*, 8 août 2011 : http://www.newyorker.com/reporting/2011/08/08/110808fa_fact_schmidle?currentPage=all

de la CIA, il indiqua clairement que les Pakistanais avaient été tenus à l'écart dans des termes étonnamment explicites : « Tout effort pour travailler avec les Pakistanais pouvait compromettre la mission. Ils pouvaient alerter les cibles »¹⁰².

L'armée pakistanaise vivra particulièrement mal l'opération « Geronimo » pour trois raisons. Premièrement, la présence de Ben Laden dans une ville qui abrite une académie militaire et où vivent de nombreux officiers à la retraite alimentait à la fois un soupçon quant à d'éventuelles complicités et un procès en incompétence : ou bien l'état-major savait et il était coupable de collusions, ou bien il ne savait pas et l'on pouvait alors douter de son professionnalisme. Deuxièmement, le pouvoir civil – à commencer par le président Zardari et l'un de ses proches, l'ambassadeur du Pakistan à Washington, Hussein Haqqani – tirait parti de ce fiasco des militaires, tout en félicitant haut et fort les Américains¹⁰³. Troisièmement, l'opération « Geronimo » témoignait de la facilité avec laquelle les Américains pénétraient le territoire pakistanais. En réaction, l'armée arrêta cinq Pakistanais ayant aidé les Américains à monter l'opération, dont le Dr Shakil Afridi, qui – l'ISI voulant en faire un exemple – fut traduit en justice et condamné à trente-trois ans de prison pour haute trahison, un chef d'accusation révélateur de l'état de la collaboration américano-pakistanaise.

– *Droit de poursuite et « tirs amis »*

Au début des années 2000, les troupes de l'Otan ont exprimé le souhait de pouvoir poursuivre leurs assaillants en Afghanistan qui, après leurs attaques, trouvent refuge du côté pakistanais. Ce droit de poursuite (appelé *hot pursuit* par les Américains) leur sera refusé par les autorités pakistanaises, qui veulent éviter la présence de militaires étrangers sur leur sol et surveiller seules une frontière que rend déjà hypersensible la non-reconnaissance de la ligne Durand par l'Afghanistan. Si les incursions sont demeurées rares, ce n'est pas le cas des « bavures ». Des soldats américains poursuivant des islamistes jusqu'à la « frontière » ou patrouillant simplement le long de cette ligne imaginaire – plus imaginaire, en l'occurrence, que partout ailleurs dans le monde – ont ouvert le feu par méprise à plusieurs reprises sur des soldats pakistanais. Ces « tirs amis » sont chaque fois à l'origine de mouvements d'opinion. Au mois de juin 2007, les députés de l'opposition pakistanaise quittent ainsi l'Assemblée nationale pour protester contre une incursion des troupes américaines en territoire pakistanais qui s'est soldée par trente-deux morts.

En juin 2008, des « tirs amis » américains causent la mort de onze soldats pakistanais ; en septembre, une opération plus meurtrière encore se produit à Angoor Ada, dans le Sud-Waziristan, où trois hélicoptères à la recherche de terroristes font une vingtaine de victimes – dont des femmes et des enfants, mais aucun islamiste. En représailles, le Pakistan bloque tous les convois chargés de ravitailler les troupes de l'Otan en essence pour une durée indéterminée, qui s'avérera courte.

¹⁰² M. Calabresi, « CIA chief breaks silence : Pakistan would have jeopardized bin Laden raid, "impressive" intel captured », *Time*, 3 mai 2011 : <http://swampland.time.com/2011/05/03/cia-chief-breaks-silence-u-s-ruled-out-involving-pakistan-in-bin-laden-raid-early-on/>. En ne mettant pas les Pakistanais dans le secret, les États-Unis tiraient apparemment les leçons de déconvenues antérieures. En 2007, Ben Laden semble leur avoir échappé en raison de complicités dont il aurait bénéficié parmi les agents de l'ISI (E. Schmitt et T. Shanker, *Counterstrike : The Untold Story of America's Secret Campaign against Al Qaeda*, Times Books, 2011).

¹⁰³ N. P. Walsh, « Official : Pakistan had but didn't probe data that helped make raid », art. cité.

Deux ans plus tard, une nouvelle « bavure » cause la mort de deux soldats pakistanais. L'affaire se produit à Salala en novembre 2011. Ce « check point » de l'agence de Mohmand, dans les FATA, frontalier de l'Afghanistan, est la cible de tirs américains en provenance d'hélicoptères et d'avions de chasse qui durent plusieurs heures et laissent vingt-quatre morts parmi les soldats pakistanais¹⁰⁴. Cette fois, les autorités pakistanaises nomment une commission d'enquête et ferment l'accès de toutes les voies de communication entre le Pakistan et l'Afghanistan aux convois de l'Otan.

L'ensemble des facteurs évoqués dans cette section, des frappes de drones aux « tirs amis » en passant par le déploiement d'un nombre record d'agents de renseignement, est largement responsable de l'impopularité des Etats-Unis dans l'opinion publique pakistanaise, qui n'a cessé de croître au cours des dernières années¹⁰⁵. D'après le Pew Research Center, en juin 2012, 74 % des Pakistanais interrogés disent percevoir les Etats-Unis comme un ennemi – contre 69 % en 2011 et 64 % en 2009 –, et à peine 8 % comme un partenaire. Seulement 7 % accordent leur confiance à Obama – un chiffre record, aucun des vingt et un pays où l'enquête a été conduite n'ayant une aussi mauvaise image du président américain¹⁰⁶. Cet anti-américanisme explique en partie la montée en puissance du parti de Imran Khan, l'ancien capitaine de l'équipe nationale de cricket devenu leader politique, qui a fait de l'opposition aux Etats-Unis l'un de ses chevaux de bataille.

Le dénominateur commun à tous les facteurs de rejet des Etats-Unis par le Pakistan tient à la crainte d'hypothéquer la souveraineté du pays. Cette hantise, partagée par un grand nombre de Pakistanais, y compris au sein des élites occidentalisées, conduira certains d'entre eux à relire le Kerry-Lugar Bill dans cette perspective. C'est ainsi que SASSI, un think tank proche de *l'establishment* militaire (et de l'ISI), s'est prononcé pour son rejet, non seulement parce qu'il limiterait les marges de manœuvre de l'armée, mais parce qu'il empêcherait le pays de se défendre : considérant qu'aux termes de cette loi « le Pakistan n'est plus autorisé à acheter le moindre équipement pour se défendre militairement sans l'accord du président des Etats-Unis, leur secrétaire d'Etat ou leur secrétaire à la Défense », l'accepter reviendrait à « geler le programme d'armement nucléaire et à rendre la force de dissuasion nucléaire inopérante en cas de conflit »¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Voir le dossier de presse compilé par l'IPRI – un think tank qui, de façon significative, met l'affaire de Salala et celle d'Abbottabad sur le même plan : « Abbottabad and Salala attacks 2011 », *Islamabad Policy Research Institute*, janvier-février 2012, XIV (1-2), pp. 55-95.

¹⁰⁵ En particulier dans les FATA. Voir <http://www.newamerica.net/sites/newamerica.net/files/policydocs/FATApoll.pdf>

¹⁰⁶ « Pakistani public opinion ever more critical of US », 27 juin 2012 : <http://www.pewglobal.org/2012/06/27/pakistani-public-opinion-ever-more-critical-of-u-s/>. En 2009 déjà, le World Public Opinion Survey indiquait que 90 % des Pakistanais considéraient que les États-Unis abusaient de leur pouvoir pour forcer leur pays à faire ce qu'ils voulaient (contre 69 % d'Iraqiens). La méfiance des Pakistanais était alimentée par leur conviction que les États-Unis avaient comme objectif secret la prise de contrôle de l'arsenal nucléaire de leur pays. Sur l'anti-américanisme au Pakistan, voir D. Reetz, « A case study of Pakistan », in S. Faath (ed.), *Anti-Americanism in the Islamic World*, Londres, Markus Wiener Publishers, 2006, pp. 182-196.

¹⁰⁷ South Asia Strategic Stability Institute, « Kerry-Lugar Act (S-1707) : Uncut », *Strategic Brief*, octobre 2009, pp. 21-23.

La défiance de nombreux Pakistanais, autres que les faucons de l'appareil de sécurité, à l'égard des Américains tient au fait qu'ils attribuent leur présence dans leur pays à des raisons moins avouables que la lutte contre le terrorisme islamiste, la mise sous tutelle de leurs leaders – à commencer par Zardari, soupçonné d'être au moins aussi proche des Etats-Unis que Musharraf –, voire la prise de contrôle de leur arsenal nucléaire étant les raisons les plus fréquemment invoquées. Une psychose qui se développe dans un contexte régional dominé par le rapprochement américano-indien, une variable trop souvent sous-estimée par Washington.

La variable indienne

L'armée et une majorité de Pakistanais continuent en effet de regarder l'Inde comme une menace majeure pour leur pays ; en 2012, c'était le cas de 59 % des personnes interrogées par Pew, contre 23 % seulement à penser la même chose des talibans. D'où la forte réticence des militaires à transférer les troupes massées à la frontière indo-pakistanaise pour renforcer le front occidental. S'il s'agit d'un alibi, il est d'autant plus crédible que l'obsession de l'Inde a été exacerbée au Pakistan par la vigoureuse croissance économique de son grand voisin et son effort d'armement.

Dans ce contexte, le rapprochement indo-américain va prendre, dans les années 2009-2010, une tournure toujours plus inquiétante pour le Pakistan. En novembre 2010, la visite officielle de Barack Obama en Inde conforte ainsi les craintes des Pakistanais en général et des militaires en particulier selon lesquelles, si leur pays est un associé tactique dans la guerre contre le terrorisme, leur grand voisin est désormais un partenaire stratégique de l'Oncle Sam. Non seulement le président américain a réaffirmé lors de cette visite son désir de voir l'Inde devenir un membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, mais il a levé les dernières sanctions liées aux essais nucléaires de 1998, qui portent toutes sur le transfert de technologies duales. Enfin, il a signé des contrats d'armement de grande ampleur : l'Inde acquiert ainsi dix Boeing C-17 Globemaster III d'une valeur de 5,8 milliards de dollars.

Certes, Obama invite l'Inde à renouer le dialogue avec le Pakistan, mais il ne soulève aucune objection lorsque Manmohan Singh réplique qu'il ne peut espérer un dialogue fructueux avec le Pakistan tant que ce pays abritera une *terror machine* sur son territoire¹⁰⁸. Non seulement Obama ne mentionne pas la question du Cachemire comme l'on pouvait s'y attendre, mais le communiqué final annonce une coordination plus étroite entre les deux pays dans la reconstruction tant économique que politique de l'Afghanistan, où bien des Pakistanais craignent de voir l'Inde s'installer :

¹⁰⁸ S. G. Stolberg et J. Yardley, « Obama courts emergent India as deeper ally », *The New York Times*, 9 novembre 2010, pp. 1 et 13.

« Les deux parties se sont engagées à intensifier leurs consultations, coopération et coordination pour promouvoir un Afghanistan stable, démocratique, prospère et indépendant. Le président Obama a souligné l'énorme contribution de l'Inde au développement de l'Afghanistan et apprécié l'assistance indienne à venir, qui aidera l'Afghanistan à atteindre l'autosuffisance. Outre leurs propres programmes d'aide à l'Afghanistan, les deux parties se sont engagées à poursuivre des projets de développement conjoints avec le gouvernement Afghan dans le domaine des infrastructures, de l'agriculture et de la promotion du droit des femmes.

Les deux parties ont redit que le succès en Afghanistan et la sécurité, tant régionale que mondiale, impliquaient l'élimination des sanctuaires et des infrastructures du terrorisme et de l'extrémisme violent en Afghanistan et au Pakistan. Condamnant le terrorisme sous toutes ses formes, les deux parties se sont accordées pour considérer que tous les réseaux terroristes – y compris Lashkar e-Taiba – devaient être démantelés et ont appelé le Pakistan à traduire en justice les auteurs des attaques de Mumbai en novembre 2008 »¹⁰⁹.

Outre le camouflet que constituent l'invitation lancée par Obama aux Indiens à s'investir en Afghanistan et la façon du président américain de montrer du doigt, depuis l'Inde, la complaisance pakistanaise à l'égard des islamistes, les Etats-Unis ruinent les espoirs de parité cultivés par les leaders pakistanais en refusant à Islamabad un accès aux technologies nucléaires civiles et, d'une façon hautement symbolique, en ne prévoyant pas d'étape pakistanaise dans la tournée asiatique d'Obama qui, longue de dix jours, ne fait que commencer par l'Inde.

Les experts n'ont pas assez souligné que c'est après la visite d'Obama en Inde que les relations entre le Pakistan et les Etats-Unis ont commencé à se dégrader significativement.

En décembre 2010, le nom du responsable local de la CIA (*station chief*) à Islamabad est révélé – d'après les autorités américaines, par l'ISI – à la presse. Il reçoit aussitôt des menaces de mort et doit quitter le pays.

En avril, alors que la perspective d'un retrait américain d'Afghanistan à l'horizon de 2014 se précise et que les Etats-Unis négocient depuis le mois de mars avec Karzai la création d'une ou plusieurs base(s) militaire(s) dans son pays, le Premier ministre Gilani se rend discrètement à Kaboul pour contrer ces plans. Il explique au président afghan que non seulement les Etats-Unis, du fait de la crise financière, n'ont pas les moyens de leurs ambitions, mais qu'en outre ces bases relèvent de « desseins impérialistes ». L'alternative, pour assurer la sécurité de l'Afghanistan, est, selon lui, à rechercher du côté de la Chine – qu'il se fait fort d'intéresser à cette question¹¹⁰. Ce coup de poignard, ou de canif, dans le dos (révélé par la presse américaine) contribue à tendre encore un peu plus les relations entre Washington et Islamabad – et ce avant même l'opération Geronimo, à laquelle Kayani réplique par un communiqué lapidaire : « [...] toute action similaire violant la souveraineté du Pakistan remettra en cause la coopération en matière militaire et de renseignement avec les Etats-Unis »¹¹¹.

¹⁰⁹ <http://netindian.in/news/2010/11/08/0008622/joint-statement-manmohan-singh-barack-obama>

¹¹⁰ M. Rosenberg, « Pakistan lobbies Afghans to drop US Partnership », *The Wall Street Journal*, 27 avril 2011, p. 1.

¹¹¹ F. Bokhari, « Pakistan army warns US on repeat strike », *Financial Times*, 6 mai 2011, p. 2.

Vers un divorce américano-pakistanaï ? La spirale des représailles

En 2011, l'opération Genonimo est à l'origine d'une nouvelle escalade, qui se prolonge encore même si elle a atteint une sorte de plateau, voire connu une petite baisse d'intensité en 2012.

• L'affaire Ben Laden et l'exaspération américaine

Le premier moment de stupeur passé, les demandes d'explication américaine concernant la présence de Ben Laden à Abbottabad se sont faites pressantes. Si Obama s'est contenté d'indiquer que le terroriste avait probablement bénéficié de soutiens pakistanais dont il s'agissait maintenant d'élucider la nature avec précision, le Congrès américain – en accord avec une opinion publique qui, après une explosion joie souvent perçue comme déplacée au Pakistan, se pose beaucoup de questions à propos du Pakistan – s'est interrogé à haute voix sur la fiabilité des partenaires pakistanais : ou bien les autorités d'Islamabad avaient connaissance de la présence d'Ossama Ben Laden sur leur sol, et alors leur duplicité est plus problématique encore qu'on ne l'imagine outre-Atlantique ; ou bien elles l'ignoraient, et l'incompétence de l'armée et de l'ISI en fait de bien piètres alliés dans la lutte contre le terrorisme. Dans les deux cas, la pertinence de l'aide américaine – qui s'élève toujours à plusieurs milliards de dollars par an alors que la rigueur budgétaire est plus que jamais à l'ordre du jour – méritait d'être réexaminée.

Ce réexamen se conclura par des coupes sombres après que le Pakistan eut donné de nouveaux arguments à ses détracteurs américains. Dès le 7 mai, le nom du nouveau responsable de la CIA à Islamabad s'étale à la une de *The Nation*, un quotidien proche de l'ISI – à laquelle les Américains attribueront cette fuite mal intentionnée¹². L'attaque de la base navale de Karachi et ses suites achèvent peu après de convaincre les Etats-Unis qu'il leur faut réagir. Le 22 mai, un commando lié à Al-Qaeda s'est introduit dans la base et y a tenu un siège d'une quinzaine d'heures, tuant plusieurs personnes et détruisant des équipements sophistiqués, dont deux avions de fabrication américaine. Un journaliste réputé pour sa connaissance fine des liens unissant l'ISI aux groupes islamistes, Syed Saleem Shahzad, révélera dans *Asia Times Online* que cette attaque a été menée en représailles à l'arrestation, par les forces navales, d'une dizaine de membres d'Al-Qaeda et, surtout, qu'elle a été rendue possible par des complicités au sein de ces mêmes forces. Ces révélations faisant suite à l'humiliation d'Abbottabad, où l'opération américaine avait montré l'armée pakistanaïse sous son plus mauvais jour, l'état-major, qui s'efforçait jusque-là, sur le mode patriotique, de dissuader les journalistes de fournir des arguments aux ennemis de la nation, décide une mesure d'intimidation radicale en exécutant Shazad après l'avoir soumis à la torture. Telles sont les informations que les services de renseignement américains communiqueront aux autorités de leur pays et dont, de façon significative, l'amiral Mullen se fera publiquement l'écho, tout en annonçant une riposte.

¹² J. Perlez, « CIA Officer is unmasked as Pakistan vents anger », *International Herald Tribune*, 10 mai 2011, p. 2.

L'enchaînement de ces événements conduit Barack Obama à suspendre ou à annuler un tiers de l'aide militaire américaine le 9 juillet 2011, soit environ 800 millions de dollars sur les quelque 2 milliards négociés l'année précédente. Cette mesure est encore en forme d'avertissement : la livraison des équipements auxquels l'armée pakistanaise est la plus attachée – à commencer par les F-16 – n'est pas remise en cause, les coupes ou reports concernant, par exemple, le dédommagement apporté au Pakistan pour le déploiement de ses soldats à la frontière afghane et les programmes de formation des soldats pakistanais à la contre-insurrection¹¹³ ; en outre, les financements relatifs aux projets de développement économique et sociaux ne sont pas affectés.

La tension entre le Pakistan et les Etats-Unis monte encore d'un cran le 13 septembre 2011 lorsque des assaillants armés de lance-roquettes, de grenades et de fusils automatiques, ainsi que des *suicide bombers* attaquent simultanément quatre cibles à Kaboul, dont l'ambassade des Etats-Unis et le quartier général de l'Otan. Les Américains attribuent aussitôt cette offensive, qui a fait sept morts – tous afghans –, au réseau Haqqani. Dix jours plus tard, l'amiral Mullen, qui devait prendre sa retraite peu près, confirme cette interprétation dans sa déposition devant l'Armed Services Committee du Sénat. Il y regrette que « la Shoura de Quetta et le réseau Haqqani continuent d'opérer depuis le Pakistan en toute impunité », mais souligne qu'il n'est « pas question de se désengager du Pakistan », et ce parce que, « si le Pakistan est une partie du problème de sa région, c'est aussi une partie de la solution ». Et Mullen de conclure qu'« isoler le peuple du Pakistan du reste du monde maintenant serait contre-productif »¹¹⁴.

Ce « testament » du responsable américain qui a travaillé plus que tout autre au rapprochement du Pakistan et des Etats-Unis est porteur d'accusations sans précédent dont le Congrès américain, en dépit des recommandations de Mullen, s'empresse de tirer les conclusions. Le 23 septembre 2011, le Kerry-Lugar Bill est amendé pour préciser qu'« aucune aide ne sera accordée au Pakistan à moins que le secrétaire d'Etat ne certifie que le Pakistan était en train d'accomplir des progrès mesurables dans la réalisation des principaux objectifs de l'assistance américaine comme indiqué dans le Pakistan Assistance Strategy Report. Au-delà, afin de recevoir l'aide prévue au chapitre sécuritaire de l'EPPA, le Pakistan devra faire des progrès visibles dans la lutte contre les groupes terroristes, y compris le réseau Haqqani, aider pleinement les Etats-Unis dans l'enquête sur le séjour de Ben Laden au Pakistan ; et faciliter les visas d'entrée et de sortie pour les militaires et formateurs américains [...] »¹¹⁵.

En décembre 2011, en réaction à la fermeture des voies d'accès à l'Afghanistan à la suite des « tirs amis » de Salala, le Congrès vote un National Defense Authorization Act qui durcit encore les conditions d'attribution de l'aide au Pakistan. Il prévoit notamment « de geler 60 % des crédits que gérait le Pentagone au titre du Pakistan Counterinsurgency

¹¹³ E. Schmitt et J. Perlez, « US is deferring millions in Pakistani military aid », *The New York Times*, 9 juillet 2011.

¹¹⁴ « Statement of admiral Michael Mullen, US Navy chairman joint chiefs of staff before the senate armed services committee on Afghanistan and Iraq, september 22, 2011 » : <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2011/09%20September/Mullen%2009-22-11.pdf>

¹¹⁵ S. B. Epstein et K. A. Kronstadt, « Pakistan : US Foreign assistance », art. cité, p. 3.

Fund (PCF) pour l'année 2012 tant que le secrétaire à la Défense n'aurait pas présenté au Congrès la stratégie choisie pour l'utilisation de ces fonds et des critères pour mesurer leur efficacité, ainsi que la stratégie pakistanaise pour mieux lutter contre les engins explosifs improvisés »¹¹⁶.

• Répliques pakistanaises

En réponse aux représailles américaines, le Pakistan décide d'appliquer les siennes propres. Pour faire pendant au Congrès américain, le Parlement pakistanais prend ainsi, au terme de longs débats, l'initiative d'une feuille de route baptisée « Guidelines for Revised Terms of Engagement with USA/NATO/ISAF and General Foreign Policy ». Ce document, voté le 12 avril 2012, précise dans ses premiers articles :

« La relation avec les Etats-Unis doit être fondée sur le respect mutuel de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale ;

L'emprise des Etats-Unis doit être réduite. Ce qui implique (i) l'arrêt immédiat des attaques de drones à l'intérieur des frontières du Pakistan, (ii) l'arrêt des infiltrations en territoire pakistanais, sous un prétexte ou un autre, y compris le droit de suite, (iii) l'interdiction d'utiliser l'espace aérien pakistanais pour transporter des armes et des munitions en Afghanistan;

Le programme nucléaire du Pakistan et les engins dont il dispose ne peuvent faire l'objet d'aucune remise en cause, y compris leur sécurité et leur sûreté. L'accord nucléaire conclu par les Etats-Unis et l'Inde a significativement modifié le rapport des forces dans la région et le Pakistan doit donc obtenir des Etats-Unis des conditions similaires. »

En outre, les parlementaires pakistanais exigent des Américains « des excuses sans conditions » pour l'attaque de Salala qui a causé le « martyr [shahadat] » de vingt-quatre soldats, et précisent qu'« aucun agent de sécurité privé et/ou agent de renseignement ne sera autorisé » sur le sol pakistanais.

A la suite du vote de ces « Guidelines » par les parlementaires pakistanais, des négociations s'engagent aussitôt. Obama envoie pour les mener le successeur de Richard Holbrooke – mort d'une attaque cérébrale en décembre 2010 –, Marc Grossman, à Islamabad, où il a pour principal interlocuteur le Defence Committee of the Cabinet (DCC). Les deux parties excluent rapidement des pourparlers la question des drones, non négociable pour les Américains¹¹⁷. Les discussions portent surtout sur le montant des compensations demandées par Islamabad en échange de la réouverture des voies d'accès à l'Afghanistan, les montants évoqués en privé allant de 1,8 à 3 milliards de dollars¹¹⁸.

¹¹⁶ S. B. Epstein et K. A. Kronstadt, « Pakistan : US Foreign assistance », art. cité, p. 2.

¹¹⁷ Une frappe de drone eut d'ailleurs lieu en pleine négociation le 30 avril contre le bazar de Miram Shah, la capitale du Nord-Waziristan où se seraient réfugiés des membres du réseau Haqqani ayant frappé les ambassades des États-Unis, du Japon et de l'Allemagne le 15 avril à Kaboul (« US drone kills 3 in Pakistan's tribal belt », *The International Herald Tribune*, 30 avril 2012, p. 4).

¹¹⁸ DCC go-ahead for resetting Pak-US ties », *Dawn*, 18 avril 2012, p. 1.

Finalement, en juillet 2012, Hillary Clinton téléphone à son homologue, Hina Rabbani Khar, pour demander pardon, à la suite de quoi le gouvernement pakistanais renonce à réclamer 5 000 dollars de droit de passage par camion de l'Otan, comme il en avait émis l'idée lors de la réunion de l'organisation le mois précédent à Chicago, pour revenir au tarif antérieur de 250 dollars. Il s'agit, une fois de plus, d'une transaction purement instrumentale. D'un côté, les Etats-Unis sont soulagés de ne plus avoir à emprunter la voie aérienne qui, depuis novembre 2011, leur coûte 100 millions de dollars supplémentaires par mois. D'un autre côté, le Pakistan se réjouit de toucher à nouveau les versements que les Américains avaient suspendus au titre du Fonds de soutien de la coalition. Le porte-parole du Pentagone annonce, de fait, le déboursement de 1,1 milliard de dollars le 2 juillet 2012¹¹⁹.

Les frappes de drones reprennent aussitôt au Nord-Waziristan. Le 18 août, l'une d'elles fait cinq morts parmi les soutiens présumés d'un chef de guerre taliban, Hafiz Gul Bahdur. Le 19, deux autres causent la mort de dix personnes. La semaine suivante, une frappe atteint Badruddin Haqqani, le chef des opérations du réseau Haqqani, puis, quelques jours plus tard, trois frappes se soldent par dix-huit morts, tous présentés comme des « militants »¹²⁰. Si les autorités pakistanaises se sont émues publiquement de ces frappes, il paraît impossible que celles-ci aient pu être organisées sans leur accord – ni, surtout, qu'elles aient pu atteindre des cibles aussi importantes sans des renseignements que seule l'ISI était susceptible de fournir. Il semble bien que l'armée pakistanaise, après avoir manifesté moult réticences, se soit résolue à porter le fer au Nord-Waziristan, comme les Etats-Unis le lui demandaient depuis des années.

CONCLUSION : LE PAKISTAN, DE L'ÉTAT CLIENT À L'ÉTAT PIVOT ?

La relation clientéliste nouée par les Etats-Unis et le Pakistan dans les années 1950 reposait – par définition – sur un pur calcul d'intérêt, en dépit des discours affectifs qui ont pu l'enrober : Washington utilisait Islamabad dans ses efforts pour contenir le communisme en Asie et les Pakistanais utilisaient le soutien américain pour se renforcer face à l'Inde. Cette relation a connu son point d'orgue lors de la guerre contre les Soviétiques en Afghanistan, quand toutes les conditions propices au fonctionnement de ce clientélisme se sont trouvées réunies.

En 1981, les Etats-Unis ont à leur tête un président républicain à l'anticommunisme au moins aussi viscéral que celui d'Eisenhower au moment de la naissance du partenariat américano-pakistanais, tandis que le Pakistan est dirigé par un militaire plus prompt encore qu'Ayub Khan (l'interlocuteur privilégié d'Eisenhower) à lutter contre les Soviétiques. En outre, pour la

¹¹⁹ A. Rodriguez et D. S. Cloud, « US apologizes ; Pakistan to reopen supply routes », *Los Angeles Times*, 3 juillet 2012.

¹²⁰ Un observateur critique se fait l'écho du sentiment général au Pakistan lorsqu'il commente : « Comme lors des attaques antérieures, la plupart des victimes sont sans aucun doute des civils, y compris des femmes et des enfants. » Voir P. Symonds, « US drone attacks escalate inside Pakistan », 29 août 2012, World Socialist Web Site : <http://www.wsws.org/articles/2012/aug2012/dron-a29.shtml>

première fois, Washington et Islamabad ont un ennemi commun et prioritaire en Afghanistan : non seulement les Pakistanais ne veulent pas des Soviétiques à leur porte, mais ils craignent que ces derniers ne permettent aux Indiens de prendre pied chez leur voisin – le Pakistan peut utiliser la guerre en Afghanistan non seulement pour se renforcer militairement face à l'Inde, comme dans les années 1950, mais aussi pour acquérir une « profondeur stratégique » face à son grand voisin ; au terme de ce combat, il espère bien, en effet, établir sinon un protectorat, du moins un gouvernement ami dans un pays qui, depuis 1947, lui a souvent été hostile. A noter que, « client » des Etats-Unis, Zia n'en préserve pas moins la souveraineté de son pays. Enfin, la collaboration américano-pakistanaise se renforce avec la bénédiction de Pékin, qui s'inquiète de la présence des Soviétiques en Afghanistan – et au grand dam de l'Inde, dont le gouvernement a longtemps trouvé à Kaboul un partenaire propre à « encercler » le Pakistan.

En dépit des tensions liées à la prolifération nucléaire dont le Pakistan s'était rendu coupable dans les années 1990, et de ses accointances avec le régime des talibans à partir de 1996, Washington a cherché à rejouer avec Islamabad la partition des années 1980 après le 11 septembre 2001, à une réserve près une fois George Bush remplacé par Barack Obama : le président démocrate, comme ses prédécesseurs, souhaite réorienter la relation américano-pakistanaise vers les questions de développement et l'émanciper de l'agenda sécuritaire auquel le Pentagone et l'armée pakistanaise donnent traditionnellement la priorité.

Ni George Bush ni Barack Obama n'ont pu tirer un bilan positif de leur stratégie – et la même conclusion s'applique aux dirigeants pakistanaïes, civils comme militaires. Premièrement, les efforts d'Obama pour rééquilibrer la relation américano-pakistanaise en faveur d'objectifs civils s'est heurtée à la fois au manque d'autorité (de légitimité ?) de ses interlocuteurs, pourtant démocratiquement élus, et à la persistance de la priorité sécuritaire à Washington, dont témoigne la ventilation de l'aide américaine. Deuxièmement, les questions de sécurité n'ont pas permis, comme dans les années 1980, une collaboration approfondie entre les deux pays. Cela tient à l'évolution de deux variables fondamentales. Tout d'abord, le rapprochement entre Washington et New Delhi, à partir de la fin des années 1990, a sapé les bases de la confiance du Pakistan en l'Onclé Sam, surtout après le remplacement d'un gouvernement taliban propakistanaïes par celui d'un Karzai pro-indien. Ensuite, alors que, dans les années 1980, les Américains et les Pakistanais avaient le même ennemi en Afghanistan, vingt ans plus tard la situation a radicalement changé. Certes, Al-Qaeda peut constituer une cible commune, mais ses alliés, les talibans (y compris les réseaux Haqqani), restent perçus comme des partenaires d'Islamabad. Dans un télégramme diplomatique de 2009 révélé par Wikileaks, l'ambassadrice américaine au Pakistan Anne Patterson écrit ainsi : « L'armée pakistanaise et l'ISI soutiennent secrètement quatre groupes radicaux : le réseau Haqqani, la Shoura du Mullah Omar, Al-Qaeda et Lashkar-e-Taeba – et ils ne les abandonneront pas, quel que soit le montant qu'on leur offre en dollars »¹²¹. Pour le Pakistan, il s'agit là d'une assurance-vie face à l'Inde. Dans ces conditions, le patron ne peut attendre de son client qu'il mène le même genre d'action qu'il a accompli contre les Soviétiques. D'où, outre le ressentiment, la tentation de faire le travail soi-même, notamment au moyen de drones qui ne peuvent qu'apparaître comme des atteintes à la souveraineté de

¹²¹ Cité in P. Miller, « Tracing the path to Abbottabad », Foreign Policy/Shadow Government, 5 mai 2011 : http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2011/05/05/tracing_the_path_to_abbottabad

l'Etat-nation pakistanais (surtout après la multiplication des bavures), et, par contrecoup, le développement d'un anti-américanisme violent (bien que non dénué d'ambivalence, les Etats-Unis restant une destination très prisée des élites pakistanaises) et l'effort entrepris par le Pakistan pour « divorcer » des Américains et se tourner vers d'autres patrons – deux mouvements qui appellent des analyses circonstanciées.

La dégradation récente des relations américano-américaines ont conduit bien des observateurs à conclure à un « divorce »¹²². Il convient sans doute d'être plus prudent, tant les relations entre les deux pays sont passées par des crises profondes à deux reprises au moins au cours des dernières décennies.

Au début des années 1960, Kennedy ne se contenta pas de venir en aide à l'Inde après le déclenchement de la guerre qui l'oppose alors à la Chine ; il trahit aussi la promesse qu'il avait faite à Ayub Khan de l'avertir d'éventuelles livraisons d'armes américaines à New Delhi¹²³. Signe de la persistance de l'obsession indienne qui travaille le Pakistan, Ayub Khan s'élèvera devant les parlementaires de son pays contre la menace de « l'impérialisme hindou », plus dangereuse à ses yeux que celle du communisme international¹²⁴. Ce qui n'empêche pas Johnson, qui a succédé à Kennedy, d'apporter à l'Inde une aide de 50 millions de dollars et des prêts d'un montant équivalent en mai 1964. Pour Ayub Khan, le rapprochement américano-indien équivaut à une trahison – en tout cas, telle est sa posture publique. Il déclarera ainsi à un journal britannique en juin 1964 : « Aujourd'hui, la politique américaine est fondée sur l'opportunisme et est dénuée de qualités morales [...]. Le Pakistan regrette profondément d'avoir été abandonné par des politiciens qu'il regardait comme ses amis, alors même qu'il a tenu tous ses engagements »¹²⁵.

Le Pakistan décide alors de se tourner vers la Chine, dont il invite l'un des principaux dignitaires, Chou En Lai, en février 1964. La Chine amorce aussitôt un changement d'attitude majeur sur la question du Cachemire, soutenant la demande pakistanaise de référendum que les Indiens refusent depuis 1949. Pékin consent aussi au Pakistan un prêt sans intérêt de 60 millions de dollars. Le Pakistan se comporte ici, non plus comme un simple Etat client, mais comme un Etat pivot s'émancipant de son patron d'hier pour jouer de sa situation géopolitique et obtenir, ainsi, la protection de la Chine. Pour celle-ci, renforcer le Pakistan présente l'avantage d'obliger l'Inde, l'autre poids lourd de l'Asie, à concentrer son attention sur sa frontière occidentale, délaissant un flanc oriental où Pékin peut étendre son influence à son aise. Ayub Khan déclare d'ailleurs au début de 1965 qu'il sait « comment vivre en paix parmi les lions, en jouant un lion contre l'autre »¹²⁶.

¹²² « Pakistan-Etats-Unis : le divorce », *Le Monde*, supplément « Géo&politique » du 30 avril 2012.

¹²³ En novembre 1962, après l'attaque surprise des Chinois, Kennedy vint en effet militairement en aide à l'Inde à la demande de Nehru sans prendre la peine de prévenir les Pakistanais.

¹²⁴ D. Kux, *The United States and Pakistan, 1947-2000...*, *op. cit.*, p. 134.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 150. La désignation des traîtres de l'administration Kennedy comme des « hommes politiques » suggère un contraste avec ce compagnon d'arme ayant porté l'uniforme qu'avait été Eisenhower.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 153.

A ces deux grands fauves que sont les Etats-Unis et la Chine, il va chercher à ajouter l'URSS, où il se rend en avril 1965 – une première –, quelques semaines après son voyage à Pékin, et peu avant un déplacement aux Etats-Unis – auxquels il s'agit de montrer que le Pakistan n'est en rien un allié captif.

Au début des années 1960, le Pakistan a une raison majeure de prendre ses distances avec les Etats-Unis et de regarder du côté de la Chine : les deux pays partagent le même ennemi dans la région – l'Inde –, dont est en train de se rapprocher Washington mais qui vient de connaître une guerre contre la Chine en 1962. Tant que les Américains se montreront prêts à collaborer avec les Indiens, l'alliance entre Islamabad et Washington ne présentera pas la même qualité que celle entre Islamabad et Pékin aux yeux des responsables pakistanais.

Mais les Chinois ne vont pas venir en aide aux Pakistanais, contrairement à ce que ceux-ci espèrent lors de la guerre qu'ils déclenchent contre l'Inde en 1965. Les autorités de Pékin – où Ayub Khan et son ministre des Affaires étrangères, Z. A. Bhutto, se rendent secrètement en quête d'un soutien après le début des hostilités – s'engagent simplement à maintenir la pression sur l'Inde en conservant un large déploiement de troupes à la frontière avec ce pays et, surtout, encouragent Ayub Khan à s'engager dans une forme de guérilla que cet ancien chef d'état-major n'a pas à cœur de mener.

La défaite de 1965 va ramener les Pakistanais vers les Etats-Unis en ravivant leur peur de l'Inde. Ayub Khan déclare ainsi à Johnson : « Je sais que vous ne le croyez pas, mais ces Indiens veulent nous gober »¹²⁷. Ce à quoi le président américain répond que si le Pakistan veut retrouver la confiance des Etats-Unis, « il ne peut pas avoir de relations sérieuses avec la Chine »¹²⁸.

Le Pakistan continuera toutefois à se rapprocher de la Chine, qui commence à remplacer les Etats-Unis comme premier fournisseur d'armes au Pakistan en lui vendant des MiG-19 et des chars T-54. La politique de rapprochement américano-chinoise voulue par Nixon permet toutefois au Pakistan de revenir dans le giron américain au début des années 1970.

Mais une deuxième crise des relations pakistano-américaines ne va pas tarder à éclater. En 1971, l'absence de protestation américaine à l'encontre de la répression des insurgés bengalis entretient Islamabad dans l'illusion que les Etats-Unis (et les Chinois) voleront à son secours en cas de conflit avec l'Inde. Mais rien de tel n'arrive. Certes, Nixon envoie le porte-avions *Entreprise* croiser dans le golfe du Bengale, mais il ne prend aucune autre mesure concrète. Quant aux Chinois, ils font comprendre à Bhutto, dépêché à Pékin par Yayha Khan, qu'ils n'interviendront pas militairement. N'ayant pas trouvé en Pékin l'allié espéré, Bhutto, tout en continuant à cultiver les Chinois, décide de se tourner vers les pays musulmans. Il effectue au premier semestre de 1972 deux tournées majeures à la faveur desquelles, notamment, il noue des liens solides avec l'Arabie saoudite. Ces liens ne permettent toutefois pas à Islamabad de se passer de l'ami américain – d'autant moins que Riyad est en passe de devenir une pièce majeure sur l'échiquier géopolitique de Washington.

¹²⁷ Cité dans D. Kux, *The United States and Pakistan, 1947-2000...*, op. cit., p. 167.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 167.

Pakistanaï et Américains vont donc reprendre leurs vieilles habitudes : en mars 1973, Washington accorde 24 millions d'aide militaire à Islamabad et renoue avec la politique de ventes d'armes de 1967. Deux ans plus tard, les Etats-Unis de Gerald Ford – un autre républicain – lèvent l'embargo imposé par Johnson au moment de la guerre indo-pakistanaïse de 1965.

Six décennies de relations américano-pakistanaïses, avec leurs hauts et leurs bas, nous invitent donc à analyser avec circonspection la crise actuelle. Celle-ci ne pourra marquer un tournant que si le Pakistan passe enfin du statut d'Etat client des Etats-Unis à celui d'Etat pivot, une notion inventée dans les années 1990 par des auteurs cherchant à définir les critères d'un second cercle de partenaires des Etats-Unis extérieurs à l'Otan¹²⁹. A l'époque, ces auteurs ont inclus dans leur liste des neuf Etats susceptibles à leurs yeux de relayer l'influence américaine à la fois le Pakistan et l'Inde, comme si Washington pouvait s'appuyer simultanément sur ces deux pays. Ce n'est pas là la seule contradiction que l'on décèle dans leur usage de ce concept. La plus importante est ailleurs, dans la sous-estimation de la capacité de ces pays à « pivoter », c'est-à-dire à jouer sur plusieurs tableaux en remplaçant, selon les circonstances, un partenaire par un autre – voire en usant de sa capacité de nuisance. C'est ainsi qu'Hasan-Askari Rizvi, chercheur pakistanaïse reconnu, invité par les inventeurs de la notion d'Etat pivot à traiter le cas de son pays dans leur livre fondateur, écrit : « Un Pakistan pro-américain pourrait jouer un rôle positif, tandis qu'un Pakistan hostile que les Etats-Unis se seraient aliéné pourrait être un sacré fauteur de troubles »¹³⁰.

De toute évidence, devenir un Etat pivot est aujourd'hui la stratégie à laquelle aspire le Pakistan. Les recommandations votées par les parlementaires le 12 avril dernier en témoignent, puisque l'on y trouve la volonté, pour échapper aux Etats-Unis, de renforcer les relations du pays des Purs avec l'Union européenne, la Russie, le monde musulman, l'Asean (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) et surtout la Chine. De fait, les rapports pakistano-américains seront sans doute conditionnés à court terme par l'attitude de la Chine, dont rien ne dit qu'elle soit davantage prête que par le passé à remplacer les Etats-Unis dans le rôle de « patron ». Si les Chinois ont beaucoup investi au Pakistan, dont ils reconnaissent le positionnement stratégique – la côte du Balouchistan permettant notamment de contrôler l'accès au détroit d'Ormuz par lequel transitent bien des supertankers chinois¹³¹ –, ils ne sont pas nécessairement prêts à parrainer les Pakistanaïses. D'une part, ils s'inquiètent de leur politique à l'encontre de certains islamistes que Pékin souhaiterait voir davantage réprimés. Le fait que des activistes ouïghours, tenus pour responsables de récents attentats au Xinjiang, aient été formés au Pakistan est susceptible de compliquer la relation sino-pakistanaïse. D'autre part, les Chinois ne sont probablement pas disposés à soutenir financièrement le Pakistan à la même hauteur que les Américains.

¹²⁹ R. Chase, E. Hill et P. Kennedy (eds), *The Pivotal States. A New Framework for US Policy in the Developing World*, New York, W. W. Norton and Company, 1998.

¹³⁰ H.-A. Rizvi, « Pakistan », in R. Chase, E. Hill et P. Kennedy (eds), *The Pivotal States...*, *op. cit.*, p. 65.

¹³¹ C'est sans doute la principale raison pour laquelle les Chinois y ont construit un port en eau profonde qui pourrait ne pas avoir qu'une vocation commerciale. Voir C. Jaffrelot, « A tale of two ports. Gwadar and Chabahar display Chinese-Indian rivalry in the Arabian sea » : <http://yaleglobal.yale.edu/content/tale-two-ports>

Et les Américains ? Sont-ils prêts à poursuivre cet effort ? C'est finalement la question clé. Si Washington, comme en 1989, se désintéresse du Pakistan une fois les principales opérations militaires en Afghanistan terminées et le gros des troupes américaines rentrées au pays en 2014, la question du passage du statut de client des Etats-Unis à un autre sera relativement facile à résoudre pour le Pakistan. On peut toutefois penser que les Américains agiront différemment. La tentation de l'indifférence (voire d'une politique de sanctions) sera sans doute contrebalancée par la peur de voir l'arsenal nucléaire pakistanais tomber entre les mains d'islamistes¹³². Les Etats-Unis chercheront donc à rester présents au Pakistan pour suivre l'évolution du pays du plus près possible – quitte à en payer le prix fort dans un cadre clientéliste plus équilibré.

¹³² Une telle hantise est clairement exprimée par Bruce Riedel dans *Deadly Embrace. Pakistan, America and the Future of the Global Jihad*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2011.

Carte administrative du Pakistan



Source : C. Jaffrelot, *Le Pakistan*, Paris, Fayard, 2000.