

LE PAKISTAN : UN ETAT  
EN FORMATION DANS UN CONTEXTE  
DE TURBULENCES INTERNES  
ET EXTERNES

PAR

LAURENT GAYER (\*) (\*\*)

Depuis les attentats du 11 septembre 2001 et le lancement de l'opération « Liberté immuable » en Afghanistan, les dirigeants pakistanais ont été contraints de revoir leurs alliances stratégiques régionales en même temps que de brider les activités des militants djihadistes opérant sur leur sol. Dans les jours qui ont suivi les attaques d'Al Qaïda, le général-Président Musharraf et ses principaux collaborateurs se sont convaincus de la nécessité d'opérer une volte-face stratégique, sous peine d'acculer leur Etat au rang peu enviable d'« Etat voyou » (1), promis à l'ostracisme de la « communauté internationale », voire à la vindicte américaine. Cette contrainte extérieure, qui a sonné le glas de la « profondeur stratégique » pakistanaise en Asie centrale et qui est venue nourrir de sérieuses tensions internes, n'a pourtant pas seulement desservi les dirigeants pakistanais mais leur a également fourni l'opportunité d'une réforme attendue de leur Etat et des relations qu'entretient celui-ci à sa société. En d'autres termes, les « *turbulences* » (2) régionales et mondiales qu'ont suscitées les événements du 11 septembre n'ont pas seulement entamé la souveraineté pakistanaise et déstabilisé le pays, mais se sont également accompagnées d'« *effets d'aubaine* » (3), que les dirigeants pakistanais ont été prompts à mobiliser sur le plan interne. Les pressions de la « communauté internationale », préoccupée par les liaisons dangereuses de l'armée pakistanaise avec les réseaux de

(\*) Doctorant en Sciences politiques rattaché au CERI (Paris, France) et chargé de cours à l'Institut d'études politiques de Paris (France).

(\*\*) Nous tenons à remercier vivement Mariam Abou Zahab de la relecture attentive et critique qu'elle a bien voulu faire d'une première version de cet article. Nous assumons naturellement l'entière responsabilité des erreurs ou des imprécisions qui auraient pu échapper à sa vigilance.

(1) Il est évident que nous ne reprenons pas cette terminologie à notre compte, celle-ci relevant plus de l'anathème employé à des fins stratégiques de la part des Etats dominants que d'une catégorie politique effective.

(2) Nous employons ici cette notion au sens que lui a donné James ROSENAU, *Turbulence in World Politics, A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

(3) Cette expression fut employée par Hubert Védérine dans les semaines qui suivirent les attentats du 11 septembre pour suggérer les bénéfices politiques et économiques que les régimes autoritaires ne manqueraient pas de retirer de l'état d'exception permanent qu'institutionnalise la « guerre au terrorisme ». Cf. à ce sujet « Effets d'aubaine », *Critique internationale*, n° 14, 2002, pp. 7-28 et Giorgio AGAMBEN, *Etat d'exception*, Seuil, Paris, 2003.

l'islam radical mondialisé, ont ainsi fourni l'occasion à ses dirigeants d'entreprendre une vigoureuse campagne de reprise en main (plutôt que d'éradication) des réseaux djihadistes afghano-pakistanaï (4) et ainsi d'affermir leur contrôle de l'exercice de la violence légitime « sur » et, dans une moindre mesure, « à partir » de leur territoire. A la faveur des opérations « antiterroristes » conduites par les services de sécurité dans les zones tribales pachtounes du pays, en appui aux forces américaines opérant de l'autre côté de la ligne Durand (5), le pouvoir central a de surcroît pu s'immiscer dans un « espace en déshérence » (6), où sa présence ne se manifestait qu'« en pointillés » (7) depuis la création du pays en 1947.

En nous démarquant des analyses sensationnalistes qui tendent à présenter le Pakistan comme un Etat en voie d'effondrement menaçant la sécurité régionale et mondiale (8), nous souhaitons insister ici sur le processus historique, souvent conflictuel, de formation de l'Etat pakistanaï (9). Celui-ci s'est trouvé mis à rude épreuve par les turbulences intérieures et par les contraintes extérieures auxquelles le Pakistan fait face depuis sa création, mais il s'en est également nourri, les désordres extérieurs et intérieurs que le pays connaît contribuant de manière paradoxale à la formation de son Etat, dont les agents sont passés maîtres dans la cooptation des entrepreneurs privés de la violence et, parallèlement, dans l'art de l'extraversion, c'est-à-dire de l'instrumentalisation de la contrainte externe (10).

(4) Pour une généalogie de ces réseaux, cf. Mariam ABOU ZAHAB/Olivier ROY, *Réseaux islamiques. La connexion afghano-pakistanaïse*, Autrement/CERI, Paris, 2002.

(5) Il s'agit de la ligne de démarcation des zones pachtounes du Pakistan et d'Afghanistan, dont le tracé fut fixé en 1893 dans le cadre d'un accord entre le pouvoir colonial britannique et le roi d'Afghanistan. Les dirigeants afghans ont toujours refusé d'en reconnaître la validité, au grand dam des Pakistanais.

(6) Pierre CONESA, « Les relations internationales illicites », *La Revue internationale et stratégique*, n° 43, automne 2001, p. 22.

(7) Nous empruntons l'idée d'Etat « en pointillés » à Romain BERTRAND, « L'affaire de la prise d'otages de Jolo : un exemple de criminalisation du politique en Asie du Sud-Est », *La Revue internationale et stratégique*, n° 43, automne 2001, pp. 40-47.

(8) Pour un aperçu de cette littérature apocalyptique, on pourra notamment se référer à Bernard-Henri LÉVY, *Qui a tué Daniel Pearl?*, Grasset, Paris, 2003, ainsi qu'à Mary Anne WEAVER, *Pakistan, In the Shadow of Jihad and Afghanistan*, Melia, New York, 2003.

(9) Comme le fait remarquer la politologue pakistanaïse A. Jalal, « le cas du Pakistan constitue un exemple de premier choix pour étudier le problème de la formation de l'Etat, de sa consolidation et de sa reconstitution » : cf. Ayesha JALAL, « The state and political privilege in Pakistan », in Myron WEINER/Ali BANUAZIZI (dir.), *The Politics of Social Transformation in Afghanistan, Iran, and Pakistan*, Syracuse, Syracuse University Press, 1994, p. 154. Sur la distinction entre l'entreprise consciente et intentionnelle de « construction » de l'Etat par un appareil de contrôle politique et le processus social de longue durée de « formation » de l'Etat, conflictuel, largement involontaire et impliquant à la fois les acteurs publics et les intérêts privés, on pourra se référer à John LONSDALE/Bruce BERMAN, *Unhappy Valley. Conflict in Kenya and Africa*, James Currey, Londres, 1992, ainsi qu'à Gilbert M. JOSEPH/Daniel NUGENT (dir.), *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Duke University Press, Durham/Londres, 1994. En français, on pourra consulter Jean-François BAYART, *L'illusion identitaire*, Fayard, Paris, 1996 et Thorniké GORDADZÉ, « Les nouvelles guerres du Caucase (1991-2000) et la formation des Etats postcommunistes », in Pierre HASSNER/Roland MARCHAL (dir.), *Guerres et sociétés. Etat et violence après la Guerre froide*, Karthala, Paris, 2003, pp. 371-402.

(10) Jean-François BAYART, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, n° 5, automne 1999, pp. 97-120.

DES USAGES STRATÉGIQUES  
DE LA CONTRAINTE EXTÉRIEURE

L'Etat pakistanais est soumis à de fortes contraintes extérieures depuis sa création en 1947 dans la tourmente de la Partition. Pris en tenaille entre deux Etats hostiles, l'Inde et l'Afghanistan, le Pakistan jouit d'une position guère enviable d'un point de vue géopolitique. L'armée pakistanaise, qui a dirigé le pays durant plus de la moitié de ses 56 années existence, a, dans ce contexte, développé un complexe d'insécurité obsidional qui guide la politique étrangère et de défense pakistanaise depuis la création du pays. La contrainte extérieure qui s'exerce sur le Pakistan depuis sa fondation a aiguë la sensibilité des dirigeants civils et militaires pakistanais à l'international et, progressivement, ceux-ci ont appris à tirer profit des turbulences régionales pour se rendre indispensables auprès de leurs patrons étatiques étrangers. Les agents de l'Etat pakistanais, loin de se trouver privés de souveraineté par la contrainte extérieure qui s'exerce sur eux, ont ainsi fait des turbulences afghanes une véritable rente stratégique, au moyen de laquelle ils négocient leur positionnement dans le système mondial.

*Du désordre extérieur comme rente stratégique*

Dans les semaines qui ont suivi les attaques du 11 septembre, le Pakistan est parvenu à se réhabiliter sur la scène internationale, en retrouvant le statut d'Etat « tête de pont » (*frontline state*) dans l'affrontement global opposant non plus le bloc occidental à « l'empire du mal », mais dans la « guerre au terrorisme », tout aussi mondialisée. L'histoire parut ainsi bégayer, puisque l'invasion soviétique de l'Afghanistan, dont les motivations demeurent obscures (11), s'était de manière analogue soldée par un réchauffement spectaculaire des relations diplomatiques entre le régime du général Zia et les Etats-Unis, gelées quelques mois plus tôt suite à l'adoption de sanctions par le Président Carter contre le Pakistan. En quelques mois, d'Etat-paria, le Pakistan était devenu un Etat « tête de pont » (*frontline state*) dans la confrontation mondiale du bloc occidental et du bloc socialiste (12), ce qui

(11) Fred HALLIDAY, « Soviet foreign policymaking and the Afghanistan war : from 'second Mongolia' to 'bleeding wound' », *Review of International Studies*, vol. 25, n° 4, octobre 1999, pp. 675-691.

(12) Le débloquement de l'aide économique et militaire américaine fut cependant progressif. En 1980, le Président offrit au Pakistan une aide d'un montant de 400 millions de dollars pour deux ans, mais le 17 janvier 1981, le général Zia qualifia ce don de « dérisoire », estimant qu'il ne s'agissait « même pas d'une goutte d'eau dans l'océan ». Pour le dictateur, le Pakistan et les Etats-Unis devaient être des « partenaires égaux » et Washington en fut averti : « si vous enlevez le Pakistan de la région, vous ne trouverez plus un endroit où l'Amérique pourra exercer son influence, de la Turquie au Vietnam ». L'aide économique et militaire ne commença à affluer qu'à partir de 1982, après que le Président Reagan eut demandé au Congrès de lever les sanctions contre le pays; cette décision fut lourde de conséquences puisqu'elle stimula les efforts de l'armée pakistanaise en vue de se doter de l'arme nucléaire. En 1985, le Pakistan devint le quatrième bénéficiaire de l'aide américaine aux Etats en voie de développement, après Israël, l'Egypte et la Turquie. Le montant total de l'aide américaine au Pakistan s'éleva à 7,4 milliards de dollars entre 1982 et 1990; entre 1981 et 1988, la CIA aurait également offert 640 millions de dollars par an à l'ISI pour financer des opérations clandestines en Afghanistan. Cf. A. Z. HILALI, « The costs and benefits of the Afghan war for Pakistan », *Contemporary South Asia*, vol. 11, n° 3, 2002, pp. 291-310.

avait valu à ses services secrets de se voir sous-traités, en partenariat avec les banquiers de la Banque de crédit et de commerce internationale (BCCI) (13), l'aide militaire américaine aux *mujahidin* afghans. De la même manière, et bien que le général Musharraf ait refusé d'impliquer directement son pays dans l'opération *Enduring Freedom*, le Pakistan ne tarda pas à recueillir les dividendes de son soutien diplomatique et surtout logistique à la campagne militaire qui provoqua la chute des Talibans. Le 7 octobre 2001, la ministre britannique du Développement, Clare Short, appela à une réduction de la dette bilatérale du Pakistan, en justifiant cette mesure par le statut d'Etat-pivot retrouvé du Pakistan : « *cela servirait des objectifs géopolitiques tout en permettant à Islamabad de poursuivre ses impressionnants efforts de réforme* » (14). De son côté, le Japon décida, le 26 octobre, de lever les sanctions imposées au pays à la suite de ses essais nucléaires de 1998. Trois jours plus tard, George W. Bush annonça pour sa part la levée des sanctions économiques adoptées par le Congrès à l'encontre du Pakistan dans les mêmes circonstances. En décembre 2001, le FMI approuva un programme d'aide au Pakistan d'un montant de 1,3 milliard de dollars et les responsables de l'organisation apportèrent leur soutien au Pakistan en faveur du rééchelonnement de sa dette extérieure à hauteur de 12 milliards de dollars. Au cours de sa visite à Washington, en juin 2003, le général-Président s'est enfin vu promettre une aide économique et militaire d'un montant de 3 milliards de dollars pour les cinq années à venir et les Etats-Unis ont effectivement décaissé 703 millions de dollars en faveur du Pakistan au cours de l'année 2001-2002.

Si le Pakistan a perdu sa « profondeur stratégique » en Asie centrale avec la chute du régime des Talibans, ses dirigeants ont donc su mettre à profit les turbulences régionales et mondiales suscitées par les attentats du 11 septembre et leurs succédanés militaires, pour recueillir la manne financière qui a récompensé leur revirement et échapper aux pressions diplomatiques suscitées par les essais nucléaires de 1998 et l'interruption du processus démocratique à l'issue du coup d'Etat militaire de l'été 1999. En dépit de son effet de contrainte sur la politique étrangère pakistanaise, le désordre afghan constitue en fait, depuis la fin des années 1970, une véritable rente stratégique pour les dirigeants pakistanais, qui s'en trouvent à la fois dépendants et bénéficiaires. La politique afghane d'Islamabad, qui a profondément affecté le processus de formation de l'Etat pakistanais, demande ainsi à être interprétée comme une « diplomatie du désordre », qui vise à réguler les turbulences extérieures, voire à les mettre au profit de la politique étran-

(13) Celle-ci, fondée par le *mohajir* Aga Hassan Abedi en 1972, a joué un rôle décisif dans la privatisation et la transnationalisation du *djihad* afghan. A ce sujet, cf. Peter TRUPELL/Larry GURWIN, *False Profits, The Inside Story of BCCI, the World's Most Corrupt Financial Empire*, Houghton Mifflin, Boston, 1992.

(14) Cité par Babette STERN, « Le Pakistan choyé par les instances financières internationales », *Le Monde*, 31 octobre 2001.

gère nationale, à travers un partenariat toujours précaire entre certains agents de l'Etat et les forces irrégulières impliquées dans ces troubles externes. Plutôt que de l'exercice de la puissance, émanant d'un Etat fort et unitaire, ces usages stratégiques des turbulences extérieures relèvent de l'art de la nuisance, de la part d'un Etat moins « faible » que « souple », dont certains agents ont « déchargé » (15) leurs « *relations internationales illi-cites* » (16) à leurs partenaires privés.

### *La diplomatie du désordre : l'Etat pakistanais face aux turbulences afghanes*

Au cours des années 1980 et 1990, les militaires pakistanais ont apporté un soutien décisif aux forces irrégulières afghanes et notamment aux factions islamistes pachtounes, par l'intermédiaire du Hezb-i Islami de Gulbudin Hekmatyar, puis du mouvement taliban à partir de 1994. Cette politique afghane du Pakistan (17), qui s'est révélée désastreuse pour l'Afghanistan mais également pour l'image d'Islamabad sur la scène internationale, s'explique d'abord par des considérations stratégiques, au-delà des connivences idéologiques ou religieuses entre certains agents de l'Etat pakistanais et les acteurs privés du désordre afghan. Depuis la Partition, les autorités pakistanaises et afghanes entretiennent des relations houleuses : en 1947, l'Afghanistan fut le seul Etat à refuser de reconnaître l'existence du Pakistan, contestant la validité de la frontière partageant les zones pachtounes des deux Etats (la ligne Durand). Tout au long des années 1950, Kaboul encouragea les incursions armées des tribus pachtounes en territoire pakistanais et le prince Daoud, Premier ministre de 1953 à 1963 puis Président de 1973 à 1978, apporta son soutien au mouvement pour le « Pachtounistan ». Celui-ci, destiné à rassembler les tribus pachtounes d'Afghanistan et du Pakistan, inquiéta vivement les dirigeants pakistanais jusqu'à l'arrivée des communistes au pouvoir à Kaboul. La politique afghane du Pakistan obéit donc depuis ses origines à une logique obsidionale ; elle est destinée non seulement à réduire la capacité de nuisance de son turbulent voisin, mais également à contrer l'influence de New Delhi sur son flanc occidental. L'Inde s'étant fait le principal partenaire stratégique de l'Afghanistan depuis les années 1950, la politique afghane du Pakistan s'explique donc essentiellement par sa volonté de briser l'étau indien pour accéder à une « profondeur stratégique » en Asie centrale. Cette stratégie fut, pour un temps tout au

(15) Sur la réhabilitation de la notion wébérienne de « *décharge* » de certaines politiques publiques aux acteurs privés, cf. Béatrice HIBOU, « De la privatisation des économies à la privatisation des Etats : une analyse de la formation continue de l'Etat », in Béatrice HIBOU (dir.), *La Privatisation des Etats*, Karthala, Paris, 1999, p. 34.

(16) Pierre CONESA, « Les relations internationales illicites », *op. cit.*

(17) Dont on trouvera une présentation détaillée in Frédéric GRARE, *Pakistan in the Face of the Afghan Conflict 1979-1985 at the Turn of the Cold War*, India Research Press, New Delhi, 2003. Pour une évaluation de cette politique à la lumière du contexte stratégique post-11 septembre 2001, cf. Gilles DORRONSORO, « La grande illusion : bilan de la politique afghane du Pakistan », *Les Etudes du CERI*, n° 84, mars 2002.

moins, un franc succès. L'arrivée au pouvoir des Talibans « soulagea » effectivement Islamabad, comblée par l'instauration d'un régime pro-pakistanaï à Kaboul et se réjouissant des débouchés commerciaux que celle-ci ouvrait au Pakistan en Asie centrale (18). Cette stratégie montra cependant rapidement ses limites : les Talibans échappèrent bien vite au contrôle de leurs mentors (19) et l'Afghanistan redevint une terre d'asile pour les dissidents pakistanaï, en particulier pour les sicaires antichéites du Sipah-e Sahaba (20). De surcroît, l'appui d'Islamabad aux Talibans, perçus comme un facteur de déstabilisation régionale par les régimes laïcs d'Asie centrale, a considérablement nui à l'image du Pakistan dans une région où celui-ci cherchait pourtant à étendre son influence (21). A la fin des années 1990, l'influence pakistanaï sur le régime taliban déclina encore au profit des djihadistes internationalistes d'Al Qaïda, comme le confirma la destruction des Bouddhas de Bamyan, à laquelle s'opposèrent les « services » pakistanaï.

La prise de Kaboul par l'Alliance du Nord à l'automne 2001 a mis un terme au projet de satellisation de l'Afghanistan par le Pakistan et les nouveaux maîtres du pays ont rapidement ranimé l'axe Delhi-Kaboul, au grand dam d'Islamabad. Les autorités militaires pakistanaïes ne sont pas restées indifférentes à ces réalignements diplomatiques. Dépouillé de ses alliés sur son flanc occidental, Islamabad est à présent tentée de revenir à sa politique de nuisance habituelle, en apportant un soutien financier et logistique aux opposants du Président Karzaï. Depuis le printemps 2003, les soutiens dont disposent les anciens Talibans afghans et les islamistes du Hezb-i Islami de Gulbuddin Hekmatyar au Pakistan ne font plus l'ombre d'un doute, ceux-ci remettant en cause l'hypothèse d'un véritable *aggiornamento* de la politique afghane de ses dirigeants. Le 19 avril 2003, plusieurs centaines de cadres et de militants du Hezb se sont ainsi réunis à Peshawar. Certains des *leaders* les plus importants de l'organisation étaient présents à la réunion, tels que Qari Hilal Uddin, le représentant de Hekmatyar à Peshawar, ainsi que Khalid Farooqi, commandant de la branche militaire de l'organisation. Les partis islamistes rassemblés au sein de la coalition du Muttahida Majlis-e Amal (MMA), qui gouverne depuis les élections d'octobre 2002 la province de la frontière du Nord-Ouest (NWFP) et, au sein d'une coalition multipartite,

(18) La milice talibane fut créée à l'instigation des transporteurs pachtoune pakistanaï et afghans qui souhaitaient rétablir la sécurité des convois circulant sur l'axe Quetta-Ashkabad. Ainsi, la première opération militaire lancée par les Talibans en Afghanistan, en novembre 1994, consista à libérer un convoi pakistanaï attaqué par des commandants locaux afghans.

(19) Ainsi, les « étudiants en religion » lancèrent une vaste offensive contre Hérat en 1995, contre l'avis de l'Inter Services Intelligence (ISI), les services secrets de l'armée pakistanaïe. Cf. Gilles DORRONSORO, « Pakistan and the Taliban : State Policy, Religious Networks and Political Connections », in Christophe JAFRELOT (dir.), *Pakistan, Nationalism Without a Nation*, Manohar/Zed Books, Delhi/Londres, p. 171.

(20) Sur les origines de ce groupe, cf. Mariam ABOU ZAHAB, « Le Sipah-e Sahaba dans le Pendjab : islamisation de la société ou conflit de classe? », *CEMOTI*, n° 27, janvier 1999, pp. 143-157.

(21) Gilles DORRONSORO, « Pakistan and the Taliban », *op. cit.*, p. 173. Sur les connexions entre les Talibans et les djihadistes du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan, cf. Ahmed RASHID, *Asie centrale, champ de guerres. Cinq républiques face à l'islam radical*, Autrement, Paris, 2002.

du Baloutchistan, se sont également faits représenter à cette convention, ce qui en dit long sur les soutiens politiques dont bénéficient le Hizb au Pakistan, notamment au sein de partis islamistes tels que la Jama'at-i Islami, avec lesquels il entretient des liens étroits depuis le *djihad* des années 1980. Grâce à ces connivences, les djihadistes afghans peuvent aujourd'hui agir en toute impunité au Baloutchistan, dans la NWFP et dans les zones tribales pachtounes, où ils recrutent des volontaires pour combattre les troupes américaines et leurs supplétifs afghans, principalement au sein des familles engagées dans le *djihad* des années 1980. La littérature djihadiste se répand également au Pakistan, notamment dans les camps de réfugiés afghans (22). Signalons enfin que l'ISI pakistanaise entretient des liens étroits avec l'ancien chef de la police de Jalalabad, Haji Zaman qui, à l'origine de l'attentat survenu contre le maréchal Fahim dans la ville en avril 2002, a depuis trouvé refuge à Peshawar (23). Si les autorités pakistanaises s'efforcent actuellement de normaliser leurs relations avec Kaboul, les efforts consentis par Islamabad demeurent peu contraignants et les « services » pakistanaïses hésitent encore à renoncer à leur politique de nuisance. Dans ce contexte, les accrochages à la frontière se multiplient depuis l'été 2003 entre miliciens tribaux afghans et troupes paramilitaires pakistanaïses, l'implication des services indiens dans certains d'entre eux ne pouvant être exclue et ce, bien que New Delhi se réfugie derrière la même dénégation plausible qu'Ismaïbad vis-à-vis des troubles du Cachemire et d'Afghanistan.

### *L'Etat pakistanais face aux conflits identitaires indiens : l'exemple sikh*

Parallèlement à leur usage stratégique des turbulences afghanes, certains cercles de l'appareil d'Etat pakistanais ont mis sur pied une autre « diplomatie du désordre » destinée à instrumentaliser les conflits identitaires indiens. Cette « diplomatie du désordre » est aussi une « *diplomatie parallèle* », qui signifie « *le dépassement des relations diplomatiques traditionnelles par l'intégration des acteurs et des instruments internationalement non reconnus* » dans la conduite de la politique étrangère (24). Elle a été prise en charge par les services de renseignement de l'armée pakistanaïse, notamment par l'ISI, qui s'est appuyée sur les groupes armés sikhs puis cachemiris et assamaïses, pour affaiblir politiquement et économiquement l'Inde. Conduite par des acteurs étatiques agissant dans le plus grand secret et disposant d'une large autonomie dans la poursuite de leurs objectifs (25), cette « *diplomatie parallèle* » a

(22) Owais TOHID, « Déjà war ? », *Newsline* (Karachi), mai 2003.

(23) International Crisis Group (ICG), « Afghanistan : the problem of Pashtun alienation », *ICG Asia Report*, n° 62, 5 août 2003, p. 23.

(24) Hamit BOZARSLAN, *La Question kurde. Etats et minorités au Moyen-Orient*, Presses de Sciences Po, Paris, 1997, p. 312.

(25) Sur la complexité du processus décisionnel pakistanais en matière de politique étrangère, à partir de la question du Cachemire, on pourra utilement consulter Amélie BLOM, « The 'multi-vocal state' : the policy of Pakistan on Kashmir », in Christophe JAFFRELOT (dir.), *Pakistan, op. cit.*, pp. 283-309.

donc progressivement intégré des acteurs non étatiques étrangers à la conduite de la politique étrangère pakistanaise (26). Comme le suggèrent les témoignages que nous avons recueillis auprès de militants khalistanis présents au Pakistan dans les années 1980, cette coopération entre les « services » pakistanais et les opposants armés au gouvernement indien s'est instaurée de manière progressive et pragmatique et n'a jamais été fusionnelle, les agences de renseignement pakistanaises s'étant toujours inquiétées de l'autonomie de ces acteurs non étatiques (27), alors que ces derniers se sont toujours méfiés des velléités de contrôle de leurs « patrons » étrangers. Il convient également de souligner que cette « *diplomatie parallèle* » est venue en réponse à une demande de soutien diplomatique et logistique de la part d'organisations ou, tout au moins, d'individus mobilisés dans un mouvement social qui lui préexistaient (28). En ce sens, bien qu'elle se soit progressivement intégrée à une stratégie offensive, la mise en place de la « diplomatie du désordre » pakistanaise à l'égard de l'Inde fut fondamentalement réactive : elle a en effet répondu aux mouvements transfrontaliers de « militants » sikhs puis cachemiris et assamais préalablement mobilisés, qui ont rejoint le Pakistan de leur propre initiative. Ce n'est que progressivement que l'Etat pakistanais a choisi de faire de cet état de fait – la présence d'opposants indiens sur son sol – un atout diplomatique et stratégique. Ainsi, lorsque des centaines de sikhs rejoignirent le Pakistan dans les semaines qui suivirent l'opération Bluestar de juin 1984 (29), l'ISI s'efforça d'abord de contrôler leurs mouvements sur le territoire pakistanais et de les regrouper géographiquement (30). La prison de Faislabad fut ainsi transformée, dès l'été 1984, en centre de regroupement des militants sikhs, qui ne reçurent aucun entraînement ou appui militaire avant la fin des années 1980 (31). Jusqu'à cette date, il semble donc que les « services » pakistanais se soient méfiés de ces acteurs non étatiques aux structures politiques lâches et aux

(26) Sur les liens entre mouvements sécessionnistes et acteurs étatiques extérieurs, cf. Alexis HERACLIDES, « Secessionist minorities and external involvement », *International Organization*, vol. 44, n° 3, été 1990, pp. 341-378. La réponse de l'Etat pakistanais au conflit sikh s'apparente au type idéal de la diffusion et de l'encouragement décrit par l'auteur (les deux autres réponses possibles du système international aux mouvements sécessionnistes étant la réconciliation et l'isolement). Le soutien auquel cet « *encouragement* » a donné lieu a été « *tangible* », plutôt que « *moral et diplomatique* ».

(27) Comme le rappelle Richard Mansbach, la première spécificité de l'acteur non étatique est « *l'attribut comportemental de l'autonomie* » (« *the behavioral attribute of autonomy* ») : Richard W. MANSBACH/Yale H. FERGUSON/Donald E. LAMPERT, *The Web of World Politics, Non State Actors in the Global System*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1976, pp. 3-4.

(28) Comme le relève Will H. Moore, « *un groupe doit d'abord se battre seul avant que d'autres pays acceptent de lui venir en aide sous une autre forme que celle d'un simple soutien symbolique ou de pressions diplomatiques* » : Will H. MOORE, « Ethnic minorities and foreign policy », *SASIS Review*, vol. 22, n° 2, été-automne 2002, p. 82.

(29) Il s'agit de l'opération militaire au cours de laquelle les troupes indiennes donnèrent l'assaut au Temple d'or d'Amritsar, transformé en place forte par les miliciens de Sant Jarnail Singh Bhindranwale, et qui se trouve à l'origine du mouvement insurrectionnel sikh des années 1984-1992.

(30) Sur la fonction de « fixation » des populations comme attribut essentiel du pouvoir souverain, cf. Bertrand BADIE, « Incertitudes de la puissance », in Richard ROSECRANCE, avec Bertrand BADIE, Pierre HASSNER et Pierre DE SENARCLENS, *Débat sur l'Etat virtuel*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, p. 130.

(31) Entretien, Ludhiana (Pendjab indien), 19 mars 2001.

objectifs politiques flous. D'armée de réserve, les militants khalistanis, qui se sont dotés de structures politico-militaires à partir de 1986, se sont progressivement transformés en partenaires des « services » pakistanais, tout en veillant à ne pas devenir leurs « sous-traitants », afin de préserver leur autonomie et de conserver une crédibilité auprès de leur base sociale en Inde. Ainsi, pour un ancien militant de la Khalistan Liberation Force, qui se rendit également au Pakistan à l'été 1984, « ils [les Pakistanais] avaient leurs propres intérêts. En plus, ils voulaient regrouper les militants afin de mieux les contrôler. Ils ne voulaient pas que nous nous promenions en toute liberté, comme je l'ai moi-même fait. J'étais très atypique pour eux et ils ne savaient pas vraiment comment se comporter à mon égard » (32).

Comme en témoignent les relations nouées entre l'ISI et les insurgés sikhs dans la seconde moitié des années 1980, le partenariat entre les agents occultes de l'Etat et les forces irrégulières nationales et/ou étrangères, qui peut aller jusqu'au « racket inversé » (33), n'est jamais un processus fusionnel, puisque patrons étatiques et clients privés n'obéissent pas aux mêmes logiques d'action et qu'il est aussi indispensable aux premiers de contrôler leurs partenaires privés qu'aux seconds de garantir leur autonomie vis-à-vis de leurs patrons étatiques (34). La « diplomatie du désordre », qui constitue l'un des avatars de la diplomatie privatisée (35), répond aux apories contemporaines de la puissance en érigeant la nuisance en instrument de politique étrangère. Elle est par nature instable et conflictuelle, les complicités sur lesquelles elle repose entre acteurs privés et agents de l'Etat n'excluant pas leur rivalité (36); elle se trouve soumise à un principe d'opacité qui la rend particulièrement difficile à cerner. Ces obstacles méthodologiques ne doivent pas dissuader les sociologues de l'international d'y prêter plus d'attention qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent, dans la mesure où elle apparaît symptomatique des transformations contemporaines de la souveraineté, qui s'exerce de plus en plus par délégation et en pointillés, dans la poursuite de la paix comme dans la conduite de la guerre (37).

(32) Entretien, Patiala (Pendjab indien), 29 mars 2001.

(33) Achilles BATALAS, « Send a thief to catch a thief : state-building and the employment of irregular military formations in mid-nineteenth-century Greece », in Diane E. DAVIS/Anthony W. PEREIRA (dir.), *Irregular Armed Forces and Their Role in Politics and State Formation*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 150. La notion de « private racketeering » se réfère aux situations « dans lesquelles un Etat devient le client et non plus le prestataire de la protection contre les adversaires internes et externes ».

(34) James ROSENAU, *Turbulence in World Politics*, op. cit.

(35) La privatisation de la diplomatie recouvre deux réalités sociologiques distinctes : l'appropriation de l'appareil diplomatique officiel à des fins personnelles, de la part de certains dirigeants, et la délégation de certaines actions de politique étrangère aux acteurs non étatiques de la part du pouvoir souverain. A ce sujet, cf. François CONSTANTIN, « La privatisation de la politique étrangère à partir de la scène africaine », *Pouvoirs*, n° 88, 1999, pp. 43-64.

(36) Sur cette dialectique de la complicité et de la rivalité qui travaille les processus de privatisation de l'Etat, on pourra consulter Janet ROITMAN, « Le pouvoir n'est pas souverain : nouvelles autorités régulatrices et transformations de l'Etat dans le Bassin du Lac Tchad », in Béatrice HIBOU (dir.), *La Privatisation des Etats*, op. cit., pp. 63-196.

(37) William RENO, « La privatisation de la souveraineté et la survie des Etats faibles », *ibid.*, pp. 133-161.

LA PERSISTANCE DE TENSIONS POLITIQUES  
INTERNES ET DE VIOLENCES SOCIALES

Le Pakistan semble, depuis les attentats du 11 septembre 2001, faire les frais d'un regain de tensions politiques intérieures, dont l'illustration la plus probante serait la poussée électorale des partis religieux, constatée en octobre 2002 (38). Dans les faits, bien que le pays se trouve effectivement fragilisé par de graves tensions sociales, celles-ci ne trouvent pas leur origine dans un prétendu « péril vert » mais dans la violence des stratégies d'accumulation de l'armée pakistanaise, dont la haute hiérarchie assure son pouvoir à travers la redistribution des ressources économiques et financières nationales, au détriment des couches les plus fragilisées de la société.

*L'ambivalence de la « contestation islamiste »*

La réaction des milieux religieux radicaux pakistanaïes à l'alignement diplomatique d'Islamabad sur Washington, au lendemain des attentats du 11 septembre, ne se fit pas longtemps attendre. Dès le 8 octobre 2001, 8 000 sympathisants de la Jamiat-e Ulema-e Islam (JUI) (39) manifestèrent leur colère à Quetta en pillant et détruisant plusieurs banques ainsi que les bureaux locaux de l'UNICEF : ces troubles se soldèrent par la mort de quatre personnes. A Peshawar, les militants de la JUI et de la Jama'at-i Islami (JI) (40) s'attaquèrent pour leur part à plusieurs ONG ainsi qu'à un hôpital et, à Islamabad, l'armée dut intervenir pour disperser les manifestants.

La mobilisation des partis religieux a cependant pu être contenue par le *leadership* de ces derniers, qui connaît les limites à l'agitation sociale tolérables par leurs patrons militaires, et surtout par la levée des sanctions américaines ainsi que par les promesses d'aide économique de Washington, qui ont contribué à rallier les classes moyennes pakistanaïes aux réformes ambitieuses du général-Président, au moins dans un premier temps (41). Dans un second temps, les maladresses américaines et les libertés prises par les agents du FBI avec la souveraineté pakistanaïse ont contribué à une

(38) Au cours de ce scrutin, la coalition de six partis rassemblés au sein du Muttahida Majlis-e Amal (MMA) a remporté 63 sièges sur 342, ce qui a fait du MMA le second groupe d'opposition à l'Assemblée nationale, derrière le Parti du peuple pakistanaïse (PPP) de Benazir Bhutto (81 sièges). Ce score est sans précédent pour les partis religieux du Pakistan, qui n'avaient remporté que deux sièges aux élections législatives de 1997 et neuf en 1993. Sur la « combinaison singulière de déclin et de rénovation » qui caractérise l'histoire récente des partis religieux pakistanaïes, cf. Amélie BLOM, « Les partis islamistes à la recherche d'un second souffle », in Christophe JAFFRELOT (dir.), *Le Pakistan, Carrefour de tensions régionales*, Complexe, Bruxelles, 1999, pp. 99-115.

(39) D'obédience déobandite, ce parti a apporté un soutien politique et logistique aux Talibans au cours des années 1990.

(40) Également d'inspiration sunnite hannafite, la Jama'at-i Islami est un parti islamiste élitiste, à la différence du JUI. Sur l'histoire de cette organisation, cf. Vali REZA NASR, *The Vanguard of the Islamic Revolution, The Jama'at-i Islami of Pakistan*, Tauris, Londres, 1994.

(41) Zahid HUSSAIN, « Dangerous liaisons ? » *Newsline*, octobre 2001.

réaction nationaliste, qui explique le succès sans précédent des partis religieux aux élections d'octobre 2002, bien plus qu'elle n'est une prétendue « dérive islamiste » de la société pakistanaise. Tout indique par ailleurs que les partis religieux continuent de bénéficier de la bienveillance, sinon du patronage des autorités militaires, dont les services de renseignement ont appuyé la campagne du MMA au cours de l'automne 2002 avant d'interférer sur les résultats du scrutin en faveur de ses candidats. Les liens entre le pouvoir militaire et les partis religieux, hérités du règne de Zia-ul Haq, persistent en dépit de l'opposition virulente d'une partie d'entre eux – notamment de la Jama'at-i Islami – à la double casquette de chef de l'armée de terre et de Président à laquelle est attaché le général Musharraf, ainsi qu'aux amendements qu'il a apportés en 2002 à la Constitution de 1973, amendements destinés à renforcer l'autorité du Président sur le système politique mais qui introduisent aussi des mesures de libéralisation culturelle (telle que l'instauration de quotas en faveur des femmes à l'assemblée nationale) auxquelles s'opposent les partis religieux. Le MMA a tiré profit du vide politique qu'a ouvert la marginalisation des poids lourds de l'opposition – la Ligue musulmane de Nawaz Sharif (la PML – N) et le Parti du peuple pakistanais (PPP) de Benazir Bhutto – à laquelle s'est employé le général Musharraf depuis sa prise de pouvoir. En sens inverse, le succès électoral du MMA a conforté la stratégie politique du général Musharraf, soucieux de maintenir les deux anciens Premiers ministres à l'écart de la scène politique. Au plan externe, le succès politique du MMA a servi d'instrument de légitimation du régime militaire, le général Musharraf se présentant auprès de ses patrons étrangers comme le seul rempart possible au « péril vert » dont les agents seraient déjà aux portes du pouvoir. La contestation « islamiste » se trouve ainsi instrumentalisée par les autorités militaires en interne et en externe, en vue de marginaliser leurs principaux opposants sur la scène politique intérieure et de se libérer des conditionnalités apportées par les bailleurs de fonds étrangers à leurs programmes d'aide.

*Les stratégies d'accumulation de l'armée pakistanaise, source de nouvelles violences sociales*

La réhabilitation diplomatique du Pakistan, consécutive aux attentats du 11 septembre, a conforté le régime du général Musharraf et les élites militaires du pays ont à cette occasion acquis une marge de manœuvre sans précédent en interne, qui leur a permis de verrouiller le processus politique mais aussi de poursuivre en toute impunité leurs stratégies d'accumulation. L'implication de l'armée pakistanaise dans la vie économique du pays est ancienne et remonte aux années 1950, au cours desquelles le général Ayub Khan favorisa l'émergence d'une nouvelle élite économique composée des marchands autochtones, de l'aristocratie terrienne et des militaires ainsi que

des hauts fonctionnaires en retraite (42). Ayub s'appuya parallèlement sur les « 22 familles » supposées dominer la vie économique pakistanaise (43), en majorité *mohajir* (44). Il contribua à l'entrée en politique de nombreux industriels *mohajirs* à partir de 1962 et s'appuya sur eux pour financer sa campagne électorale en 1964-1965. Les familles Dawood et Saigol (cette dernière étant pendjabie) furent par ailleurs soupçonnées d'avoir introduit le fils d'Ayub, le capitaine Gohar Ayub, dans les milieux d'affaires, ainsi que d'avoir apporté leur soutien financier au groupe Gandhara Industries, dirigé par le beau-père d'Ayub, le lieutenant-général Habibullah Khan Khattak. La consolidation du régime prétorien pakistanaise (45) est donc allée de pair avec la transformation des institutions sécuritaires pakistanaises en une société d'entreprise coercitive, patronnant les entrepreneurs privés et bénéficiant en retour de leurs faveurs financières. Les stratégies d'accumulation de l'armée pakistanaise s'inscrivent donc dans une trajectoire historique de longue durée et dans des logiques d'enrichissement personnel (la fortune d'Ayub Khan était ainsi estimée entre 10 et 20 millions de dollars) autant que dans un projet politique de régulation de la dissidence au sein des forces armées par la redistribution des ressources nationales à leur profit.

Depuis l'arrivée au pouvoir du général Musharraf, ce phénomène a acquis une ampleur sans précédent et des milliers d'officiers d'active ou à la retraite se sont vu attribuer des postes au sein de l'administration civile et des entreprises publiques (46), d'où ils peuvent à la fois servir leurs intérêts personnels et assurer la régulation armée du marché. La majorité des institutions économiques du pays sont ainsi passées sous contrôle militaire depuis 1999, parmi lesquelles on peut citer le Bureau de reconstruction nationale, la Commission des terrains fédéraux, le Bureau de promotion des exportations, les autorités portuaires de Karachi et du port de Gwadar, la Cellule de développement du commerce afghan, la Direction des travaux publics et de l'immobilier, la Corporation nationale des engrais agricoles, le

(42) Stanley KOCHANÉK, *Interest Groups and Economic Development, Business and Politics in Pakistan*, Oxford University Press, Delhi, 2003, p. 78.

(43) L'expression fut popularisée au début des années 1970 par l'économiste en chef de la Commission du plan pakistanaise, Mahboub-ul Haq, et visait explicitement les *mohajirs* d'origine gujaratie. Cette thématique populiste, qui justifia le programme de nationalisation de Zulfikar Ali Bhutto, ne doit pourtant pas induire en erreur : au début des années 1970, la place des *mohajirs* dans la vie économique pakistanaise était loin d'être hégémonique, les années 1950 et surtout 1960 ayant vu les Pendjabis (et notamment, parmi eux, les Chinotis), consolider leur position aux dépens des « réfugiés ».

(44) Le terme « *mohajir* » (réfugié) désigne les musulmans indiens qui s'établirent au Pakistan après la Partition; le général Musharraf est lui-même issu de cette communauté, qui revendique depuis les années 1980 une identité ethnique et politique partagée.

(45) Sur la notion de prétorianisme, cf. Samuel P. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968, ainsi que Veena KUKREJA, *Civil-Military Relations in South Asia, Pakistan, Bangladesh and India*, Sage, Delhi, 1991.

(46) Les chiffres officiels du ministère de la Défense pakistanaise font état de 513 officiers nommés à des postes dans l'administration civile depuis 1999, mais ce chiffre doit sans doute être revu à la hausse, d'autant qu'il ne comptabilise pas les postes attribués à des militaires retraités. Cf. Mubashir ZAIDI, « The real military rule », *The Herald*, octobre 2003, p. 49.

Bureau d'exportation des logiciels, les pêcheries de Karachi, ainsi que les entreprises pétrolières et les compagnies aériennes publiques (47).

A cette mainmise sans précédent de l'armée sur les instances de régulation de la vie économique pakistanaise s'est ajoutée un renforcement de sa tutelle sur le secteur agricole (48), qui est à la source de violences sociales trop souvent négligées à l'étranger, dont le potentiel déstabilisateur, pour la société pakistanaise, est bien supérieur à celui de l'islam radical. Au Pendjab, les paysans des fermes d'Okara, qui s'étendent sur 6 800 hectares, protestent depuis août 2002 contre la modification du régime de propriété de leurs terres par l'armée, menaçant le régime de partage (*batai*) qui prévalait jusqu'alors au profit d'un système contractuel qui transférerait illégalement la propriété de ces terres à l'armée (49). Les paysans d'Okara rappellent qu'ils cultivent ces terres depuis le début du siècle et qu'ils peuvent donc prétendre à en recevoir la propriété, comme le leur avait d'ailleurs promis l'armée en 1999. Revenant sur ses engagements, celle-ci a brutalement réprimé l'agitation en déployant 20 000 paramilitaires dans la région, en inculquant les meneurs d'activités terroristes et finalement en coupant l'approvisionnement en eau et en électricité des paysans réfractaires. En réponse à cette répression, les meneurs de l'agitation ont menacé le régime militaire de recourir à la lutte armée ou à des attentats suicides; leur slogan, « *malkiat ya maut* » (« la propriété ou la mort ») en dit long sur le ressentiment, qui confine parfois au désespoir, couvant actuellement dans les couches les plus fragilisées de la société pakistanaise, celui-ci se trouvant nourri par une crise économique au niveau micro qui contraste avec l'amélioration de la situation macroéconomique du pays (50). Celle-ci apparaît d'ailleurs relative et fragile, en raison de l'endettement persistant du pays (la dette extérieure s'élève toujours à plus de 30 milliards de dollars et son rééchelonnement ne fait que repousser le problème de son remboursement) et du caractère artificiel et peut-être temporaire de l'augmentation des rapatriements officiels de capitaux en provenance de la « diaspora » pakistanaise

(47) On pourra consulter la liste impressionnante compilée par Mubashir ZAIDI, *ibid.*, pp. 48-51. L'armée pakistanaise possède sa propre compagnie aérienne, les Shaheen Airlines.

(48) L'agriculture génère un quart du PIB pakistanais et la moitié des emplois du pays.

(49) Les terres d'Okara sont officiellement la propriété du Punjab Revenue Board, en vertu d'une loi coloniale de 1908, dont les conditions d'application furent précisées par un texte de 1913 qui transféra la propriété de ces terres à l'armée. Le *leasing* des fermes d'Okara à l'armée devint cependant illégal après l'expiration du contrat en 1938. Cf. Mohammad SHEHZAD, « Fighting the army, for farm land », *Frontline* (Madras), vol. 20, n° 14, 5-18 juillet 2003.

(50) Le Pakistan a connu une croissance de 5,1 % en 2002-2003, sans précédent depuis 1995-1996. Depuis 1999, l'inflation est également en diminution; elle se maintient à un niveau de 3,7 % depuis 1999, contre 10 % dans les quatre années précédentes. Cette embellie macro-économique s'explique par la reprise de l'aide étrangère et par l'accroissement des rapatriements officiels de capitaux en provenance de la « diaspora » pakistanaise depuis l'automne 2001, mais aussi par l'accroissement des recettes fiscales de l'Etat pakistanais, qui représentaient 17,7 % du PIB en 2002-2003, contre seulement 13 % à la fin des années 1980. En dépit de ces signes encourageants, 32,3 % de la population pakistanaise vit aujourd'hui sous le seuil de pauvreté, contre 20 % à la fin des années 1980, et la reprise économique pakistanaise demeure extrêmement fragile, en raison de l'endettement extérieur persistant du pays et du caractère volatile des placements financiers de la « diaspora ». Cf. The Economist Intelligence Unit, *Pakistan, Country Profile 2003*, Londres, 2003, pp. 24-25 et Oxford Analytica, « Pakistan : domestic woes tarnish external recovery », 17 novembre 2003.

depuis le 11 septembre 2001. Celle-ci est en effet moins soucieuse de contribuer au redressement économique du pays que d'échapper à la curiosité des autorités financières du Golfe, pressées par la « communauté internationale » et notamment par les Etats-Unis de mettre de l'ordre dans leur système bancaire en vue de couper les fonds des groupes terroristes internationaux.

LA FORMATION  
CONTINUE DE L'ETAT PAKISTANAIS

En dépit des tensions sociales et politiques qui, stimulées par les turbulences extérieures, continuent de fragiliser le Pakistan, celui-ci n'est pas menacé d'effondrement. Dans certaines limites, le désordre contribue à la formation de l'Etat pakistanais et les événements du 11 septembre 2001 ainsi que leurs succédanés militaires ont ouvert une fenêtre d'opportunité au général-Président pakistanais pour réaffirmer l'autorité de l'Etat sur sa société turbulente.

*La réaffirmation de l'autorité de l'Etat sur la société pakistanaise*

Le discours à la nation prononcé par le général Musharraf le 12 janvier 2002 a pu apparaître comme un tournant dans l'histoire récente du Pakistan, même si son effet d'annonce s'est avéré bien plus notable que ses effets de réalité. Ce discours relevait autant d'une tentative d'interprétation libérale des textes islamiques (*ijtihad*) que d'un retour aux sources du nationalisme pakistanais tel qu'il avait été théorisé par les pères fondateurs du « pays des purs », Mohammed Ali Jinnah et Mohammed Allama Iqbal. Selon Musharraf, tous deux envisageaient en fait le Pakistan comme « *un Etat islamique libéral* » et le temps serait venu pour les Pakistanais de revenir à cet idéal originel. On peut également lire dans ce discours à la nation une tentative de réaffirmation de l'autorité de l'Etat – tant en matière de politique intérieure que de politique étrangère – sur sa société (51). A ce titre, cette adresse à la nation s'est inscrite dans la continuité du processus de consolidation de l'Etat qu'a entrepris le général Musharraf depuis sa prise de pouvoir en août 1999. Le 14 août 2001, celui-ci avait déjà pris l'initiative d'interdire deux mouvements extrémistes sunnite (le Lashkar-i Jhangvi) et chiite (le Sipah-e Muhammad) et d'en placer deux autres sous observation (le Sipah-e Sahaba, sunnite et le Tehrik-e Jafria, chiite). Au cours de son intervention du 13 janvier 2002, Musharraf a confirmé l'interdiction des deux premières organisations, tout en officialisant celle des deux mouvements placés sous observation, à laquelle s'est ajoutée celle de trois organisations djihadistes opérant en Afghanistan (le Tehrik-e Nifaz-e Shariat Mohammed) et au Cachemire indien (le Jaish-e Mohammed et le Lashkar-e

(51) Comme le montrent bien Mariam ABOU ZAHAB et Olivier ROY, *Réseaux islamiques*, op. cit., p. 73.

Taiba) (52). Le 15 novembre 2003, le gouvernement pakistanais a rappelé cette interdiction, en l'étendant aux nouveaux avatars du Tehrik-e Jafria (l'Islami Tehrik Pakistan), du Sipah-e Sahaba (le Millat-i Islamia Pakistan) et du Jaish-e Mohammed (le Khuddam-ul Islam). Le Lashkar-e Taiba, dont les militants apportent un concours décisif à la politique de nuisance pakistanaise au Cachemire indien, a pour sa part vu sa nouvelle émanation, la Jama'at-ul Dawa, placée sous surveillance.

Dans le premier discours à la nation qui, prononcé le 17 octobre 1999, a suivi son coup d'Etat, le général Musharraf avait déjà promis de rétablir l'ordre dans le pays, tout en intimant au clergé pakistanais de présenter l'islam sous son « *vrai* » visage. Le général avait peu après annoncé le lancement d'une campagne de désarmement de la société, qui devait conduire à la collecte de 1,2 million d'armes détenues sans licence (53). En juin 2000, il avait également – sans grand effet – interdit la collecte de fonds en faveur du *djihad*, de même que le port d'armes en public et, dans les semaines qui ont suivi les attentats du 11 septembre, il a fait arrêter les *leaders* des principales organisations religieuses du pays, notamment Qazi Hussain Ahmed (émir de la Jama'at-i Islami), Maulana Fazlur Rehman (dirigeant de la principale faction de la Jamiat-e Ulema-e Islam) et Soufi Mohammed (*leader* du TNSM), les deux premiers ayant rapidement été libérés et animant depuis l'automne 2002 la coalition de six partis du MMA. Les fonds des organisations djihadistes Jaish-e Mohammed et Lashkar-e Taiba ont également été gelés et deux responsables du programme nucléaire pakistanais ont été emprisonnés pour avoir cherché à transmettre à Al Qaïda des informations destinées à lui permettre de se doter de l'arme nucléaire. Dans les jours qui ont suivi le conseil des ministres du 15 novembre 2003, au cours duquel l'interdiction des principales organisations djihadistes et sectaires pakistanaïses a été confirmée, près de 150 de leurs bureaux et *madrassas* ont également été placés sous scellés, notamment au Pendjab et à Karachi (54).

Ces mesures qui, avant tout destinées à rassurer la « communauté internationale », sont restées sans grand effet sur le terrain, n'ont ni la capacité ni d'ailleurs l'ambition de désarmer la société pakistanaïse et de mettre un terme aux activités des groupes « islamistes » dans le pays, ce label n'étant guère satisfaisant dans le cas pakistanais dans la mesure où il recouvre des réalités sociologiques diverses puisqu'il englobe aussi bien des partis religieux participant au processus électoral (la Jama'at-i Islami et la Jama'at

(52) Le SSP est un groupe intégriste sunnite hannafite d'inspiration déobandite, à l'instar du TNSM, ce dernier s'étant illustré en envoyant des milliers de combattants pakistanais soutenir les Talibans au cours de l'automne 2001 ; le TJP est un parti religieux chiite, et le *Jaish* et le *Lashkar* sont des groupes djihadistes opérant au Cachemire indien.

(53) B. MURALIDHAR REDDY, « A home-grown menace », *Frontline* (Madras), vol. 19, n° 2, 19 janvier-1<sup>er</sup> février 2002.

(54) Sur les 137 bureaux et séminaires fermés par les autorités entre le 15 et le 18 novembre 2003, 63 étaient affiliés au Millat-i Pakistan, 45 au Khuddam-ul Islam et 29 à l'Islami Tehrik-i Pakistan. Cf. Syed IRFAN RAZA, « 137 seminaries, offices sealed », *Dawn*, 18 novembre 2003.

Ulema-i Islam) que des groupes armés « sectaires » (c'est-à-dire antisunnites ou antichiiites) et enfin des organisations djihadistes, d'idéologie salafiste, liées aux réseaux mondialisés de l'islam radical. Depuis les attaques du 11 septembre, les principales cibles de la reprise en main vigoureuse du pouvoir pakistanais sont les organisations « sectaires », qui posent un risque direct pour la sécurité du Pakistan et dont 1 900 militants ont été arrêtés au cours du mois de janvier 2002 (sur un total de 2 500 arrestations) (55). Encore cette « reprise en main » s'est-elle trouvée écornée par le traitement de faveur accordé à l'une des églises du terrorisme sectaire sunnite, le maulana Azim Tariq, chef du Sipah-e Sahaba, qui a été autorisé à participer aux élections d'octobre 2002 dans son district de Jhang, afin de faire contrepoids à la coalition de partis religieux qui se mettait alors en place autour du MMA (56). Les groupes djihadistes ont pour leur part été contraints d'adopter un profil bas depuis les attentats du 11 septembre, mais leurs opérations en territoire indien se sont poursuivies, avec la complicité de l'armée pakistanaise.

La tentative de « reprise en main » des réseaux de l'islam radical afghano-pakistanais de la part de la haute hiérarchie militaire pakistanaise ne traduit pas son ambition de parvenir à un contrôle social total, mais de réaffirmer l'autorité de l'Etat sur sa société en armes, pour mieux canaliser ses débordements internes et transfrontaliers. De fait, il n'est pas dans l'intérêt de l'armée pakistanaise d'éradiquer la nébuleuse djihadiste à laquelle elle a délégué la conduite de ses opérations clandestines en territoire indien et afghan et qui lui a permis de s'abriter derrière la prétendue autonomie de ces militants pour se dégager de toute responsabilité dans la « guerre par procuration » que les autorités indiennes et afghanes accusent Islamabad de conduire sur leur territoire. En d'autres termes, tant que l'*establishment* militaire pakistanais demeurera prisonnier de son complexe d'insécurité (57), il est peu probable qu'il coupe le cordon ombilical qui le lie aux groupes djihadistes opérant au Cachemire et en Afghanistan, auxquels il a déchargé sa politique de nuisance dans ces zones agitées, l'abandon de souveraineté qu'il a consenti de manière intentionnelle sur sa politique étrangère apparaissant éminemment rationnel, si on le rapporte à la fièvre obsessionnelle qui agite la haute hiérarchie militaire pakistanaise depuis la création du pays dans les soubresauts de la Partition. Et plutôt qu'avec le kémalisme dont le général Musharraf s'est imprégné au cours de son enfance en Turquie, ce mode de régulation des tensions sociétales pakistanaises présente certaines affinités avec la politique de régulation du banditisme dans l'em-

(55) Amir MIR, « The general's fundamental shift », *Outlook* (New Delhi), 28 janvier 2002.

(56) Azam Tariq a été assassiné par un commando dans la banlieue d'Islamabad en octobre 2003.

(57) Sur ce point, cf. Pervez IQBAL CHEEMA, *The Armed Forces of Pakistan*, Allen and Unwin, St Leonards, 2003, pp. 2-3. Ce complexe d'insécurité s'explique par les conditions dans lesquelles fut créé le Pakistan, par l'hostilité qu'il entretient avec ses voisins afghan et indien et, finalement, par le déséquilibre stratégique qui existe entre son armée et celle de l'Inde : alors que le Pakistan compte 587 000 militaires et 247 000 paramilitaires, ces chiffres sont respectivement de 1 175 000 et de 1 090 000 en Inde. Cf. *ibid.*, p. 35.

pire ottoman, où l'Etat « *marchandait activement, cooptait si nécessaire et finalement annihilait ses concurrents potentiels aussi promptement qu'il le pouvait* » (58).

Cette politique de consolidation de l'Etat par la cooptation de la dissidence, où la répression n'apparaît que comme un dernier recours, guide également les relations du pouvoir central à ses marches tribales, dont la turbulence persistante ne met pas en cause leur intégration toujours plus poussée au reste du pays. Dans cette perspective, la participation de criminels notoires issus de ces régions périphériques à la vie politique pakistanaise témoigne moins de la criminalisation du politique dans cet Etat, que de la cooptation de ces éléments subversifs par un pouvoir central soucieux d'établir son autorité en intégrant ses concurrents potentiels au jeu politique, quitte à mettre en péril sa réputation aux yeux de la « communauté internationale ». En d'autres termes, la criminalité désorganisée qui affecte les zones tribales, sanctionnée par un imaginaire de l'insoumission, n'a jamais sérieusement menacé l'Etat pakistanaise et contribue même à sa formation, en fournissant un argument au pouvoir central pour renforcer son contrôle sur ces zones et par là même pour consolider son territoire, en usant stratégiquement du répertoire global de l'antiterrorisme.

#### *La consolidation de l'autorité de l'Etat dans les zones tribales pachtounes*

Les FATA (Federally Administered Tribal Areas) du Pakistan occupent une superficie de 27 220 km<sup>2</sup> – soit 2,6 % de la superficie totale du pays. Leur population s'élèverait actuellement entre 3 et 5 millions d'individus, répartis entre sept « agences » (Bajaur, Mohmand, Khyber, Orakzai, Kurram, Waziristan Nord et Waziristan Sud) et quatre « régions de frontières » (Peshawar, Kohat, Bannu, Dera Ismail Khan). La création de quatre de ces agences (Khyber, Khurram, Waziristan Nord et Sud) remonte à la période coloniale, alors que les trois agences restantes et les quatre « FRs » ont été créées depuis l'indépendance. Les FATA jouissent d'un statut spécial depuis la création du Pakistan en 1947 ; l'Etat s'y manifeste « en pointillés ». Seuls s'appliquent à la région les articles 246 et 247 de la Constitution, qui placent les FATA sous l'autorité directe du Président, celui-ci pouvant éventuellement déléguer son pouvoir au gouverneur de la North West Frontier Province (NWFP) ou au représentant spécial du pouvoir fédéral dans les FATA, le *Political Agent*. Aucune décision parlementaire ne s'applique à la région, qui demeure régulée par les Frontier Crime Regulations héritées de la période coloniale et où le pouvoir se trouve détenu par les chefs traditionnels (3 616 *maliks* et 3 441 *lungi holders*). Les activités de police sont quant

(58) Karen BARKEY, *Bandits and Bureaucrats. The Ottoman Route to State Centralization*, Cornell University Press, Ithaca/Londres, 1994, p. 191.

à elles exercées par les *khassadars*, miliciens locaux sous l'autorité des conseils tribaux (*jirga* (59)), qui constituent la pierre angulaire du système tribal. Les *jirgas* jouent notamment un rôle décisif dans la résolution des vendettas qui ensanglantent régulièrement les FATA (60), et elles peuvent se doter d'un bras armé, la *sarishtha*, pour garantir l'application de leurs décisions.

Si l'Etat pakistanais ne se manifeste qu'en pointillés dans les FATA, l'autonomie sociale, politique et économique qui semble caractériser cet « *espace en déshérence* » ne doit pas faire illusion. Bien que l'autorité régulatrice du pouvoir central sur cette région semble être contestée par les relations transnationales illicites de ses populations, qui assurent leur survie dans un milieu hostile et qui leur fournissent un « *moyen alternatif de modernité* » (61), les agents de l'Etat pakistanais trouvent également avantage à conserver une « zone grise » aux portes de l'Afghanistan, au sein de laquelle ils peuvent discrètement s'impliquer dans toutes sortes d'activités illégales, qui servent leurs intérêts personnels mais qui financent aussi certaines politiques publiques. L'implication de nombreux responsables politiques et militaires dans le trafic de l'« or blanc », qui génère chaque année des profits supérieurs au montant du budget de l'Etat pakistanais, s'explique sans aucun doute par leurs stratégies d'accumulation personnelles, mais aussi par la détermination des plus hauts dirigeants de l'armée pakistanaise à se doter d'une capacité nucléaire militaire, les programmes de recherche entrepris dans cet objectif ayant été largement financés par le trafic de drogue. Il convient ainsi de garder à l'esprit que la production de narcotiques à grande échelle, tournée vers le marché international, est relativement récente dans le Croissant d'or (62) et qu'elle trouve son origine dans des stratégies d'accumulation privées mais aussi dans des logiques étatiques. La sécheresse qui affecta le Triangle d'or à la fin des années 1970 incita en effet les trafiquants internationaux à se tourner vers le Pakistan et l'Afghanistan pour assurer leur approvisionnement en opiacés, mais la mise sur pied d'une véritable narco-

(59) Le terme « *jirga* », d'origine turque, désigne littéralement un « cercle » : celui des habitants d'un village, qui se réunissent pour discuter de ses affaires et régler ses conflits. Dans les agences de Khyber et d'Orakzai, les participants s'assoient généralement en tailleur, à même le sol, pour signifier leur égalité. Depuis quelques années, les *jirgas* ont perdu de leur légitimité en raison de la corruption qui prévaut désormais dans leurs rangs. Cf. Rahimullah YUSUFZAI, « Circled in controversy », *Newsline* (Karachi), août 2002.

(60) Ces vendettas, qui opposent le plus souvent des familles d'un même village, sont généralement initiées par le meurtre de l'un des membres les plus éminents d'une famille, qui enclenche un cycle de vengeance qui peut s'étendre sur plusieurs générations. L'un des principaux objectifs des parties prenantes au conflit est de capturer les points d'approvisionnement en eau de l'adversaire afin de le contraindre à la capitulation. Cf. David M. HART, *Qabila. Tribal Profiles and Tribe-State Relations in Morocco and on the Afghanistan-Pakistan Frontier*, Het Spinhuis, Amsterdam, 2001.

(61) Pierre-Arnaud CHOUVY, *Les Territoires de l'opium. Conflits et trafics du Triangle d'or et du Croissant d'or*, Editions Olizane, Genève, 2002, p. 428.

(62) Sur l'histoire du trafic de l'opium afghano-pakistanaise, cf. *ibid* et United Nations, Office on Drugs and Crime, *The Opium Economy in Afghanistan. An International Problem*, United Nations, New York, 2003. La production d'opium passa de 350 à 800 tonnes en 1986-1987, ce qui peut paraître dérisoire au regard des 3 968 tonnes produites en 2002-2003, assurant à l'Afghanistan la première place parmi les producteurs mondiaux d'opium – le pays fournit 75 % de l'opium illégalement produit dans le monde.

économie dans le Croissant d'or s'explique aussi par les objectifs stratégiques de la haute hiérarchie militaire pakistanaise, en particulier la lutte contre l'expansion du communisme et la constitution d'une force de dissuasion nucléaire. Le soutien des militaires pakistanaise aux *mujahidin* afghans et leur quête de l'arme atomique expliquent que ceux-ci aient non seulement toléré le développement d'une économie de la drogue, tournée vers l'extérieur, dans les marches tribales pachtounes, mais aussi qu'ils se soient directement impliqués dans le narco-trafic. Le général Zia lui-même patronna le trafic de drogue et, tout au long du *djihad* afghan, l'héroïne fut convoyée à travers le Pakistan dans les camions de la National Logistics Cell (NLC) de l'armée (63), qui pouvaient circuler librement à travers le pays sans que leurs conducteurs n'aient à faire les frais de la curiosité des douaniers, des policiers ou des troupes paramilitaires. Le transfert des fonds générés par le trafic de drogue vers le programme nucléaire militaire pakistanaise fut pour sa part assuré *via* le Ghulam Ishaq Institute of Engineering par le successeur du général Zia au poste de Président du Pakistan, Ghulam Ishaq Khan, ainsi que par le chef d'état-major de l'armée de terre, le général Aslam Beg.

L'explosion du trafic d'armes, à partir des zones pachtounes, s'explique elle aussi par les logiques étatiques qui ont soutenu le *djihad* afghan. Bien que la région soit le centre d'une production artisanale d'armes à feu depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, la production à grande échelle d'armes de guerre, qui ont inondé toute l'Asie du Sud et du Sud-Ouest, y remonte au début des années 1980 et bénéficia du soutien des plus hautes autorités militaires, ceux-ci y ayant trouvé le moyen d'apporter un appui tactique décisif aux *mujahidin*, puis aux insurgés sikhs et cachemiris. La constitution d'une industrie autochtone de l'armement dans les FATA s'est donc opérée avec le soutien du pouvoir militaire, qui l'a étroitement surveillée, en cantonnant les lieux de production d'armes de guerre à certaines localités et en contrôlant leur circulation hors de la région. Avant de qualifier le Pakistan de « narco-Etat », dont le personnel politique et les forces de sécurité ne seraient que « *des marionnettes entre les mains des barons de la drogue* » (64), il convient donc de mesurer la contribution des acteurs irréguliers et des flux illicites à la consolidation de l'Etat pakistanaise, dont la criminalisation est allée de pair avec une politisation des criminels, recrutés par certains services de l'Etat pour qu'ils les appuient dans leurs missions les plus délicates. Ainsi, le plus célèbre trafiquant de drogue pakistanaise, Haji Ayub Afridi, qui se trouvait à la tête du trafic de l'héroïne afghane au bénéfice de l'ISI et de la CIA au cours des années 1980 avant de se faire élire député dans

(63) Cette compagnie de transport routier de l'armée pakistanaise fut fondée en 1976 pour désengorger le port de Karachi.

(64) Veena KUKREJA, *Contemporary Pakistan, Political Processes, Conflicts and Crises*, Sage, Delhi, 2003, p. 191. Pour une présentation plus équilibrée et plus documentée des implications politiques du trafic de drogue au Pakistan, cf. Mariam ABOU ZAHAB, « Pakistan : d'un narco-Etat à une 'success story' dans la guerre contre la drogue ? », *CEMOTI*, n° 32, juillet-décembre 2001, pp. 141-159.

la décennie suivante (65), a bénéficié, en novembre 2001, d'une libération anticipée au Pakistan, où il était rentré le 25 août 1999 au terme d'un séjour carcéral de courte durée aux Etats-Unis. Il semble que cette libération ait été obtenue après qu'un accord eut été passé entre le narco-trafiquant et les services de renseignement pakistanais et américains, en vertu duquel Afridi se serait engagé à coaliser les tribus pachtounes du Pakistan et d'Afghanistan contre les Talibans (66). Un autre criminel célèbre, indien celui-ci, s'est également vu déléguer une mission délicate au cours des années 1990 : Dawood Ibrahim, le plus fameux chef du « milieu » de Bombay, qui a trouvé asile à Karachi, est ainsi soupçonné d'avoir coordonné pour le compte de l'ISI les attentats qui ont frappé la capitale économique de l'Inde en 1993 (67).

Si l'Etat pakistanais, et notamment sa composante militaire, n'a jamais perdu sa souveraineté sur les zones tribales pachtounes, ses dirigeants semblent déterminés à y consolider leur autorité depuis les attentats du 11 septembre, lesquels ont montré les risques que la régulation en pointillés de cet espace délibérément laissé en déshérence posaient pour la sécurité du Pakistan et surtout pour son image auprès de la « communauté internationale ». Le général Musharraf souhaite en fait, depuis sa prise du pouvoir, « normaliser » les zones tribales. La guerre contre le terrorisme lui a donc ouvert une fenêtre d'opportunités, même s'il aurait sans doute préféré inscrire son action dans la durée plutôt que d'opérer dans l'urgence tel qu'il y est actuellement contraint. Malgré cela, les opérations antiterroristes en cours dans les zones tribales fournissent l'occasion au général Musharraf de ramener leur population dans le giron d'Islamabad et de Peshawar et d'y lancer une vaste opération contre les « criminels » qui y ont trouvé refuge ces dernières années. Ces réformes pourraient, à terme, conduire à la disparition des FATA et à leur fusion à la NWFP, ainsi que l'ont laissé entrevoir les autorités pakistanaises le 5 mars 2002 (68). Le 28 mai 2002, celles-ci ont annoncé qu'elles envisageaient d'étendre aux FATA les lois sur la taxation s'appliquant au reste du pays. Un mois plus tard, une campagne de lutte contre la criminalité a été lancée dans l'agence de Mohmand, où 600 personnes sont actuellement recherchées car soupçonnées de meurtres, d'enlèvements et de vols.

(65) Afridi fut élu à l'Assemblée nationale en 1990 sur les listes de la coalition de l'Alliance démocratique islamique (IJI) de Nawaz Sharif; après avoir soutenu le renversement de ce dernier, il se vit accorder une immunité de fait, même si sa candidature aux élections suivantes se trouva rejetée.

(66) Syed SALEEM SHAHZAD, « US turns to drug baron to rally support », *Asia Times online*, 4 décembre 2001.

(67) Sur l'implantation des réseaux criminels indiens à Karachi, cf. « Karachi's underworld king », *Newsline*, septembre 2001. Si Dawood Ibrahim et ses lieutenants réfugiés à Karachi ont servi les intérêts de l'armée pakistanaise, et notamment de l'ISI, au cours des années 1990, leur présence au Pakistan est devenue problématique depuis que les Etats-Unis ont placé Dawood et sa « D-Company » sur la liste des 321 entités et personnalités supposées contribuer au terrorisme global, le 16 octobre 2003.

(68) « FATA to be integrated with NWFP », *Dawn*, 5 mars 2002.

La tentative de prise en main des zones tribales pachtounes par le pouvoir pakistanais s'est également exprimée par la décision du ministère de l'Intérieur d'interdire le port d'armes en public au Waziristan Nord, puis de fermer toutes les armureries illégales des FATA. A la date du 19 août 2002, 250 magasins d'armes avaient été fermés et 150 autres devaient suivre dans un court délai. Toutefois, dans la mesure où la fermeture de ces magasins ne s'est pas accompagnée de saisies d'armes, on voit mal comment les autorités pakistanaises pourront mettre un terme à ce commerce. Les saisies de produits de contrebande par le service des douanes local demeurent également limitées, même si elles ont connu une nette augmentation entre 2000 et 2001, passant d'une valeur de 350 à 650 millions de roupies (69). Les opérations « antiterroristes » successives conduites par l'armée pakistanaise dans les zones tribales pachtounes ont surtout permis à celle-ci d'arrêter plusieurs centaines de djihadistes étrangers et de consolider son territoire, en établissant symboliquement son autorité dans les zones montagneuses qui marquent sa frontière avec l'Afghanistan. Au cours de l'année 2003, 307 points de contrôle ont ainsi été établis le long de la frontière afghano-pakistanaise au Baloutchistan et une centaine de nouveaux *checkposts* ont fait leur apparition dans les FATA. Les autorités pakistanaises ont également entrepris de clôturer une partie de leur frontière occidentale : une palissade de 41 km a ainsi été érigée le long de la frontière afghane dans la région de Chaman, où le bazar de Vaish, renommé pour ses véhicules et ses produits électroniques de contrebande, a récemment été démoli par les autorités.

#### CONCLUSION

Le processus de « formation » de l'Etat pakistanais, irréductible à l'entreprise de « construction » étatique de ses pères-fondateurs, se poursuit actuellement en dépit, et parfois en vertu, des turbulences à la fois internes et externes qui affectent son tissu social et son système politique. L'expérience pakistanaise présente à ce titre des affinités, jusqu'à présent passées inaperçues, avec celle de la Turquie ottomane de la fin du XVI<sup>e</sup> siècle, où « *la formation de l'Etat s'est accomplie à travers la rivalité entre l'Etat et sa société, le premier étant progressivement parvenu à affirmer son autorité sur une société contestataire et rebelle* » (70). Loin de mettre en cause la stabilité, voire l'existence même du Pakistan, ces troubles sociaux et politiques endémiques contribuent au contraire à la consolidation du pouvoir central et de son territoire, le répertoire importé de l'antiterrorisme ou de la lutte contre la criminalité participant au renforcement de ses capacités institutionnelles et à son enracinement social, lorsque la politique du marchandage avec les éléments subversifs atteint ses limites. Plutôt que de passer par une entreprise

(69) « Peshawar : Centre fails to check smuggling in FATA », *Dawn*, 12 mai 2001.

(70) Karen BARKEY, *Bandits and Bureaucrats*, *op. cit.*, p. 229.

de « construction » de l'État, concertée et achevée, la « formation » de l'État pakistanais progresse donc de manière pragmatique et s'inscrit dans la longue durée, en se poursuivant au gré des compromis entre les agents du pouvoir central et leur société rebelle. Loin d'être un État « faible », le Pakistan est en fait un État « souple », « en pointillés », dont la trajectoire historique est marquée par une expérience originale d'instrumentalisation ou de « dérivation » simultanée du désordre interne et de la contrainte externe.