Service canadien du renseignement de sécurité | Canadian Security Intelligence Service

Série Regards sur le monde : avis d'experts
World Watch: Expert Notes *Series*

Perspectives d'avenir sur la sécurité du Pakistan

Points saillants de la conférence
22 et 23 janvier 2009, Ottawa

Perspectives d'avenir sur la sécurité du Pakistan

Une conférence du Service canadien du renseignement de sécurité conjointement parrainée par les ministères des Affaires étrangères et du Commerce international, de la Défense nationale et de la Sécurité publique du Canada

Table des matières

Historique **5**

Résumé **6**
Points importants pour le Canada 6

Facteurs qui influent sur la sécurité du Pakistan **8**
a) Terrorisme et intégrité de l'État 8
b) Économie et développement 9
c) Gouvernance et relations entre les autorités civiles et l'armée 10
d) Géopolitique 11

Le Pakistan aujourd'hui **13**

Comprendre les paradigmes **15**

Perspectives canadiennes **17**

Le Pakistan aujourd'hui : les enjeux importants **20**

La sécurité au Pakistan **25**

Le Pakistan et ses voisins **31**

Stratégie et politique mondiale **36**

Conclusion : Un pays, plusieurs avenirs **38**

Annexe **43**

Historique

Vu la situation sécuritaire au Pakistan depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001 contre les États-Unis et de l'invasion de l'Afghanistan qui a suivi, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), en collaboration avec les ministères des Affaires étrangères et du Commerce international, de la Défense nationale et de la Sécurité publique du Canada, a organisé à Ottawa une conférence de deux jours dont le sujet était *Perspectives d'avenir sur la sécurité du Pakistan*. La rencontre a eu lieu à l'Administration centrale du SCRS à Ottawa; des experts reconnus du Canada, du Pakistan, des États-Unis et d'Europe issus du monde universitaire, des médias, de groupes de réflexion et des milieux gouvernementaux y ont présenté des exposés. L'objectif de la conférence, à laquelle plus de 90 personnes ont assisté, était de présenter aux participants diverses opinions d'expert sur la sécurité au Pakistan afin de leur permettre de cerner les éléments clés qui influent sur la situation sécuritaire dans le pays et de discuter de scénarios sur l'avenir possible du Pakistan. L'événement a ainsi établi une communauté d'intérêt informelle au sujet de la sécurité du Pakistan au sein du gouvernement du Canada.

M. Peter Jones, professeur agrégé à l'École supérieure d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa, a fait office d'animateur. La conférence a été divisée en cinq modules, consistant chacun en une série d'exposés d'expert, suivis d'une discussion en groupe et d'une période de questions. L'ordre du jour comprenait également des discussions en petits groupes afin d'encourager l'interaction entre les participants et de susciter de nouvelles idées. Les cinq modules étaient respectivement axés sur les sujets qui retiennent l'attention aujourd'hui au Pakistan : la sécurité intérieure, le Pakistan et ses voisins et le Pakistan sur la scène politique internationale. Ils ont également mis en valeur trois scénarios sur l'avenir du pays élaborés et présentés par le lieutenant-général à la retraite Talat Masood, qui a fait carrière dans l'armée pakistanaise. Les participants ont également pu entendre le haut-commissaire du Canada au Pakistan, Randolph Mank, ainsi que la spécialiste des affaires internationales, Janice Stein, et le directeur du SCRS, Jim Judd.

Le présent rapport rend compte des points saillants et des idées clés de la conférence. Pour faciliter les discussions ultérieures, il en respecte d'une manière générale l'ordre du jour, résume les grands thèmes qui ont été abordés et fait état des facteurs de changement susceptibles d'influer sur la sécurité au Pakistan. Enfin, les trois scénarios élaborés par le lieutenant-général Masood, complètent le document.

Résumé

Points importants pour le Canada

Le Pakistan est confronté à de nombreux défis complexes et interdépendants : l'histoire du pays a été marquée par des crises, l'instabilité politique, la violence sectaire et tribale ainsi que par des conflits régionaux dont les effets se font toujours sentir. Aujourd'hui, les difficultés économiques et la stabilité politique constituent des problèmes colossaux et les Pakistanais ne semblent pas unis dans leur lutte contre ces problèmes, car le sous-nationalisme et le régionalisme ethnolinguistique dominent la vie quotidienne. Ces problèmes sont exacerbés par le fait que la primauté du droit n'est pas respectée, que les institutions civiles démocratiques demeurent embryonnaires et que la faiblesse du gouvernement central face à l'armée permet à celle-ci de dominer en général la vie politique. Actuellement, de vastes régions du pays échappent au contrôle du gouvernement, car différents groupes ont tiré avantage de la perméabilité de la frontière avec l'Afghanistan. Les zones frontalières et les régions tribales ont été utilisées par des groupes d'insurgés, notamment les talibans et le groupe Lahkar-e-Taiba (LeT), dans le cadre de leurs activités terroristes au Pakistan et en Afghanistan. Malgré ses vastes pouvoirs, l'armée a été incapable de contrer l'insurrection croissante et le terrorisme transfrontalier en Afghanistan et en Inde.

Un large éventail de problèmes régionaux complique davantage la situation, tout particulièrement la relation complexe et surtout conflictuelle que le Pakistan entretient avec l'Inde. Au cours du dernier épisode en date, l'Inde a déclaré que le Pakistan avait participé à une série d'attentats terroristes visant des cibles indiennes, notamment aux attentats de Mumbai en novembre 2008. Compte tenu des conflits qui les ont opposés et de la capacité nucléaire de chacun, les tensions croissantes entre ces deux États de l'Asie du Sud sont préoccupantes.

En ce qui concerne le Canada, la dégradation de la situation sécuritaire au Pakistan comporte plusieurs conséquences importantes.

1) *La présence du Canada en Afghanistan*. Il y a environ 2 500 soldats canadiens en Afghanistan. Tant et aussi longtemps que le Pakistan ne sera pas stable et sécuritaire, les talibans pourront se servir des régions frontalières du Pakistan, où règnent l'anarchie, pour lancer des attaques contre les troupes alliées en Afghanistan.

2) *Le Pakistan sert d'axe de ravitaillement pour les troupes canadiennes et les troupes de l'OTAN en Afghanistan*. Comme l'Afghanistan est un pays sans accès à la mer, environ 75 p. 100 du ravitaillement destiné aux troupes de l'OTAN en Afghanistan passe par le Pakistan. Si les régions frontalières et les régions tribales qui entourent l'Afghanistan ne sont pas sécurisées et que les convois font l'objet d'attaques de plus en plus fréquentes, la capacité de remporter la victoire contre les talibans, qui sont réapparus en Afghanistan, pourrait être compromise.

3) *Le Pakistan sert d'asile aux terroristes internationaux*. Oussama ben Laden et Ayman al-Zawahiri se cacheraient dans les régions frontalières du Pakistan. Ceux-ci, ainsi que les personnes qui partagent leur idéologie, peuvent planifier des attaques contre des cibles internationales, notamment le Canada.

4) *Le risque d'une guerre nucléaire entre l'Inde et le Pakistan et répercussions mondiales*. Tant que la situation demeurera tendue entre l'Inde et le Pakistan, le risque d'un conflit nucléaire subsistera. Les tensions entre les deux pays sont plus susceptibles d'être désamorcées si la stabilité règne au Pakistan.

5) *Armes nucléaires aux mains d'extrémistes*. Au-delà des conflits classiques entre États d'Asie du Sud, les analystes doivent également prendre en compte les énormes défis en matière de sécurité que poserait la prise de contrôle de l'armement nucléaire d'un État par des extrémistes plus ou moins organisés. La radicalisation éventuelle de segments de plus en plus importants de l'armée pakistanaise, qu'a d'ailleurs soulignée un expert lors de la conférence, constitue également un problème.

6) *La diaspora pakistanaise au Canada*. Le Canada s'est enrichi de la présence d'une importante diaspora sud-asiatique sur l'ensemble de son territoire. Pour maintenir l'harmonie entre les Canadiens d'origine sud-asiatique, il sera important de régler les problèmes qui sont cruciaux pour les Pakistanais comme, par exemple, la question du Cachemire, le problème de la violence sectaire, ainsi que le problème des conflits entre tribus et au sein des tribus.

Pour de nombreux observateurs, la confluence des réalités et des facteurs décrits ci-dessus fait aujourd'hui du Pakistan « le pays le plus dangereux au monde ». Pour résumer les idées énoncées lors de la conférence, les résultats des discussions ont été utilisés pour

mettre en évidence les *facteurs de changement* qui influeront sur la sécurité future du Pakistan. Ces facteurs ont été définis par les participants à la conférence au cours des séances plénières et des discussions en petits groupes. Ils peuvent être regroupés dans les quatre catégories suivantes.

Facteurs qui influent sur la sécurité du Pakistan

a) Terrorisme et intégrité de l'État

Facteurs de changement

- L'efficacité de la campagne d'Afghanistan et la possibilité de contrôler la frontière perméable entre l'Afghanistan et le Pakistan.
- La démobilisation des jihadistes et leur réintégration dans la société.
- L'unité nationale, l'identité et le nationalisme.
- La diversité ethnolinguistique et la capacité d'Islamabad d'élaborer une politique nationale qui incorpore tous les groupes, notamment les différentes tribus et les différentes classes.

L'insurrection au Pakistan a créé un effet d'étau. Les talibans ont graduellement pris le contrôle des territoires tribaux sous administration fédérale (FATA) et ils étendent maintenant leur main mise vers l'est. La Province de la frontière du Nord-Ouest (PFNO) est peut-être perdue au profit des talibans, car les attaques terroristes se multiplient et ils étendent leur contrôle à cette région. La vallée de Swat, dans la PFNO, autrefois un paradis touristiques, est maintenant contrôlée par les talibans, qui semblent avoir obtenu d'Islamabad l'autorisation d'y appliquer la sharia. Les actes de violence commis par les talibans ainsi que le militantisme d'autres groupes qui demandent davantage d'autonomie touchent également le Pendjab et le Baloutchistan. On croit généralement aujourd'hui que le mollah Omar, le chef reclus des talibans, vit à Quetta, la capitale du Baloutchistan.

L'évolution du Pakistan au cours des prochaines années dépend entièrement de la façon dont l'insurrection croissante sera contenue, si elle l'est. Si Islamabad ne réussit pas à protéger le pays contre les insurgés, l'intégrité de fait du Pakistan sera peut-être compromise et le pays continuera d'être une source de terrorisme international, tandis que les troupes de la coalition déployées en Afghanistan

continueront d'être la cible d'attaques terroristes planifiées au Pakistan. La situation économique du pays se détériorera considérablement, car les investissements étrangers disparaîtront.

Plusieurs idées ont été émises au cours de la conférence pour comprendre ces questions. Il en ressortait principalement que seul un effort concerté des forces de sécurité pakistanaises et de la communauté internationale pourra mettre fin à l'insurrection. En outre, un certain nombre de participants ont souligné que le Pakistan doit comprendre qu'il s'agit maintenant d'un « conflit pakistanais », et non d'un problème américain dont le règlement se déroule en sol pakistanais. Outre l'engagement militaire, les experts ont déclaré que le développement économique et politique doit constituer une priorité pour toutes les parties préoccupées par la stabilité du pays. Le Pakistan doit toutefois se forger une identité nationale tout en trouvant un juste équilibre entre les intérêts de ses régions. L'unité du pays en serait renforcée et le sous-nationalisme tribal, de même que les identités ethnolinguistiques, perdraient du terrain.

b) Économie et développement

Facteurs de changement

- Le développement socio-économique et la lutte contre la pauvreté.
- La réforme de l'éducation, notamment, afin de préparer adéquatement les citoyens à la vie économique.
- L'aide au développement international doit viser le long terme et bénéficier à toutes les composantes de l'État, pas seulement aux forces armées.
- L'investissement étranger et le commerce international.
- La réintégration des jihadistes dans l'économie nationale.

En 2008, les perspectives économiques du Pakistan se sont beaucoup détériorées en raison de l'instabilité politique et des problèmes de sécurité, qui ont entraîné une diminution considérable de l'investissement étranger direct (IED). La crise financière mondiale a exacerbé les problèmes, provoquant la chute de la bourse du pays et une baisse importante de la valeur de la roupie pakistanaise. Compte tenu des déficits commerciaux et budgétaires colossaux du Pakistan, Islamabad et le Fonds monétaire international (FMI) ont conclu en novembre 2008 une entente grâce à laquelle le pays bénéficiera d'un prêt de 7,6 milliards de dollars américains dans le but de stabiliser sa situation financière, de protéger l'équilibre de la balance des paiements et d'éviter qu'il se trouve dans l'impossibilité de rembourser sa dette étrangère.

Il va de soi que ces difficultés économiques continuelles auront des répercussions considérables sur le Pakistan, qui tente par ailleurs de régler ses autres problèmes. Comme certains l'ont souligné, les talibans semblent jouir aujourd'hui d'une économie plus dynamique que celle de l'État lui-même. Même si le Pakistan recevait une aide étrangère accrue, cela ne suffirait pas, ont affirmé de nombreux participants. Certains ont proposé que les programmes d'aide soient plutôt adaptés aux besoins précis du Pakistan. Ils ont également déclaré que la communauté internationale doit rendre le gouvernement pakistanais comptable de l'aide financière qu'il reçoit. Cet objectif pourrait être atteint en assortissant l'aide de conditions.

L'achèvement de la construction du pipeline Inde-Pakistan-Iran (IPI) de 2 700 km de long dépendra également en grande partie de la situation sécuritaire au Pakistan, notamment au Baloutchistan. Il est peu probable que des investisseurs injectent les sept milliards de dollars américains nécessaires à la réalisation du projet, compte tenu de l'incertitude entourant la sécurité des travailleurs et du pipeline lui-même. Il n'en demeure pas moins que l'Inde et le Pakistan dépendent en principe de ce projet pour combler leurs besoins énergétiques sans cesse grandissants. De même, les revenus prévus de l'aménagement du port en eau profonde de Gwadar, sur la côte baloutche de la mer d'Oman, qui a été inauguré en 2007 par l'ex-président Moucharraf, dépendent de la situation sécuritaire au Baloutchistan. Le port de Gwadar est situé à l'embouchure du détroit d'Ormouz. Il se trouve donc sur le golfe Persique, par lequel transite 30 p. 100 de l'approvisionnement mondial quotidien en pétrole.

c) Gouvernance et relations entre les autorités civiles et l'armée

Facteurs de changement

- La mise en place d'institutions et la stabilité de celles qui existent déjà.
- Le rôle et les pouvoirs des forces armées dans la vie quotidienne.
- L'intérêt national ne devrait pas être défini uniquement du point de vue de la sécurité.
- La primauté du droit et la responsabilisation de la magistrature.
- Les effectifs et l'autorité des forces policières.

À la conférence, certaines personnes ont affirmé que l'appareil d'État pakistanais souffre d'inefficacités structurelles attribuables au népotisme, aux intérêts divergents de l'élite, à la corruption, de même qu'à l'absence d'institutions civiles. En outre, les forces

armées disposent de pouvoirs très étendus car, à ce jour, leur rôle sur les plans juridique, politique et constitutionnel n'est, pour ainsi dire, pas encore déterminé ni encadré. Dès lors, l'intérêt national est presque exclusivement défini du point de vue de la sécurité.

Dans ce contexte, la bonne gouvernance est demeurée un objectif insaisissable. Des institutions civiles devront être créées ou encouragées pour que le gouvernement soit tenu responsable de ses actions. Toutefois, la mise en place d'institutions constitue un processus long et ardu, qui exigera un véritable engagement de la part de nombreuses personnes. En revanche, l'immense majorité des Pakistanais veut la démocratie.

Pour établir un système de gouvernance efficace, il faut d'abord respecter la primauté du droit et pouvoir compter sur un système judiciaire digne de confiance et des forces policières professionnelles. Comme certains l'ont souligné lors de la conférence, une gouvernance transparente et responsable nécessitera une restructuration de tout l'appareil étatique qui placerait les forces armées sous le contrôle du gouvernement civil, parce que celles-ci se sont aliéné des parties de la société pakistanaise par leurs actions et qu'il appartient au peuple pakistanais de prendre l'initiative d'effectuer les changements. Cependant, comme l'identité nationale du Pakistan s'est fragilisée, cela se révélera une tâche monumentale, d'autant plus que les forces armées ne se soumettront fort probablement pas volontairement aux autorités civiles.

d) Géopolitique

Facteurs de changement

- Les vieilles tensions entre le Pakistan et l'Inde.
- Le conflit au Cachemire et ses répercussions sur la sécurité dans la région.
- Les armes et la dissuasion nucléaires.
- Le rôle des États-Unis dans la région.
- L'équilibre régional en Asie centrale et en Asie du Sud.

La rivalité entre l'Inde et le Pakistan, dont les causes, nombreuses, incluent le différend au sujet du contrôle du Cachemire, a beaucoup évolué au cours des dernières années. C'est ce qui a permis aux observateurs de faire preuve d'un optimisme prudent et d'avancer qu'un rapprochement entre les deux pays pourrait mener à une paix durable. Après la crise de 2002 qui a suivi les attentats contre le

Parlement indien, les deux États ont semblé chercher activement à normaliser leurs relations et ce, après plus d'un demi-siècle de conflit. En novembre 2003, un accord de cessez-le-feu a été conclu le long de la ligne de contrôle au Cachemire, mettant ainsi fin à des années de combats dans cette partie du monde. En janvier 2004, le président alors en poste, M. Moucharraf, et le premier ministre indien de l'époque, M. Vajpayee, se sont rencontrés à Islamabad. M. Moucharraf a alors déclaré qu'il ne permettrait pas qu'un territoire sous le contrôle du Pakistan soit utilisé à l'appui du terrorisme. Sur la foi de cette promesse, les deux pays ont convenu d'entreprendre un *dialogue composite* en février 2004 pour s'attaquer aux problèmes communs aux deux parties.

La situation est néanmoins restée instable, car peu de véritables progrès ont été enregistrés sur les questions politiques les plus pressantes, à savoir le Cachemire et le renforcement de la confiance mutuelle dans le domaine nucléaire. Cela a d'abord été mis en évidence lorsqu'une série d'attentats à la bombe contre des trains a secoué Mumbai en juillet 2006. La police indienne a immédiatement soupçonné des terroristes pakistanais soutenus par la Direction générale du renseignement interservices (ISI), les services de renseignement du Pakistan. En mai 2008, l'Inde a allégué qu'un de ses soldats avait été tué par des tirs venus du côté pakistanais de la ligne de contrôle. Il s'agissait de la première violation claire du cessez-le-feu de 2003. En juillet 2008, des soldats de part et d'autre de la ligne ont échangé des coups de feu, puis l'ambassade de l'Inde à Kaboul a été la cible d'un attentat. L'Inde a encore une fois accusé le Pakistan de ne pas faire ce qu'il fallait pour mettre un frein aux activités terroristes, tout en accusant directement l'ISI d'être impliqué dans l'attentat. Le secrétaire d'État aux affaires étrangères de l'Inde a aussitôt affirmé que les relations s'étaient détériorées pour atteindre leur « plus bas niveau en quatre ans », ce qui reflétait la nature explosive de la situation, malgré l'amélioration relative de leurs rapports. Du côté pakistanais, ce gel des relations était attribuable à l'entente en matière nucléaire conclue entre l'Inde et les États-Unis et aux efforts de New Delhi, qu'Islamabad qualifie d'obsessifs, d'acquérir le statut de puissance nucléaire mondiale.

Les attentats de novembre 2008 à Mumbai ont anéanti une grande partie des progrès qui avaient été réalisés au cours des dernières années. En parallèle, la présence et les actions des États-Unis en Asie centrale et du Sud peuvent également avoir accru l'inquiétude, déjà palpable, dans une région dont l'équilibre géopolitique est fragile. Les observateurs conviennent généralement qu'en ce moment, les relations entre l'Inde et le Pakistan sont pires qu'elles

ne l'ont jamais été depuis 2002, car les deux parties ont suspendu leurs relations diplomatiques à la suite des attentats et la rhétorique incendiaire s'est accrue, en particulier en Inde. Différentes sources ont indiqué que les deux parties ont placé leurs armées et leurs forces aériennes en état d'alerte élevée et que l'Inde a élaboré des plans d'attaque contre des cibles pakistanaises. De nombreux analystes reconnaissent maintenant qu'un autre attentat grave contre des intérêts indiens pourrait bien mener à une riposte énergique de la part de l'Inde.

La possibilité d'une guerre entre l'Inde et le Pakistan est fort inquiétante, mais une détérioration de leurs relations signifiera aussi que l'armée pakistanaise continuera de fixer son attention sur l'Inde au lieu de s'employer à réprimer les soulèvements dont il a été question précédemment. Le Pakistan affronterait sans aucun doute ses nombreux autres problèmes différemment si ses relations avec l'Inde s'amélioraient.

Le Pakistan aujourd'hui

La République islamique du Pakistan et l'Inde sont devenus indépendants en 1947. À l'époque, le territoire du Pakistan était divisé en deux, à savoir le Pakistan occidental (qui correspondait au Pakistan d'aujourd'hui) et le Pakistan oriental, qui se trouvaient de part et d'autre séparé par une bande de terre d'environ 1 600 kilomètres située en territoire indien. En 1971, le Pakistan oriental a acquis son indépendance. L'État du Bangladesh était né. Avec une population d'environ 170 millions d'habitants, le Pakistan est le sixième pays le plus populeux du globe et compte le plus grand nombre de musulmans après l'Indonésie.

L'histoire du pays a été marquée par des crises fréquentes, voire constantes : l'instabilité politique et la violence sectaire ont persisté, les conflits dans les pays voisins, comme l'Afghanistan, se sont fréquemment propagés à son territoire et les forces armées ont dirigé le pays à quatre occasions[1]. Comme il est mentionné plus haut, les relations avec l'Inde sont tendues en raison du conflit sur le Cachemire, qui a été la cause première d'un conflit armé à au moins deux occasions[2] et qui perdure depuis plus de 60 ans. En plus, la croissance économique a été irrégulière, la pauvreté touche

1 Ayub Khan (1956-1968), Yahya Khan (1968-1971), Zia Ul-Haq (1978-1988) et Pervez Moucharraf (1999-2008).

2 Le Cachemire a été à l'origine de conflits entre l'Inde et le Pakistan en 1947 et 1948 et en 1965, et des crises militaires majeures en 1999, de même qu'en 2001, 2002. Les deux pays se sont également affrontés au cours d'un grave conflit en 1971, qui a provoqué l'éclatement du Pakistan et la création du Bangladesh.

maintenant l'ensemble de la population et l'inflation est élevée. Néanmoins, certains voient le Pakistan devenir une des plus grandes économies mondiales au cours du 21e siècle[3], en partie à cause de l'accroissement rapide de sa population. Le pays est toutefois souvent perçu comme un État en déroute. En 2008, selon l'index des États défaillants du magazine *Foreign Policy*, dont les évaluations reposent sur douze indicateurs sociaux, économiques, politiques et militaires, le Pakistan figurait au neuvième rang sur la liste des États les plus susceptibles de s'effondrer. L'année précédente, il occupait la douzième position.

Ces statistiques, de même que les faits historiques susmentionnés, reflètent malheureusement assez bien la situation qui existe actuellement au Pakistan. Durant les dernières années, une économie chancelante, l'appauvrissement accru, la faiblesse du gouvernement, incapable d'imposer son autorité sur son territoire, et un arsenal nucléaire entouré du plus grand secret ont mis le Pakistan au cœur des préoccupations des décideurs du monde entier. Ces préoccupations ont été exacerbées par la toute puissance de l'armée pakistanaise qui domine toujours la politique intérieure, mais n'est pas en mesure de contenir les activités, de plus en plus nombreuses, des insurgés et des terroristes. Les terroristes pakistanais qui perpètrent des attentats dans leur pays et à l'étranger ont fait les manchettes au cours des dernières années et leurs actions ont transformé une situation qui ne cesse de se dégrader en une crise sécuritaire dont les effets se font sentir au-delà des frontières du pays. À titre d'exemples, notons l'assassinat de Benazir Bhutto en décembre 2007, l'attentat contre l'hôtel Marriott d'Islamabad en septembre 2008 et les attentats de Mumbai en novembre 2008 qui, croient les analystes, ont été planifiés au Pakistan et perpétrés par des ressortissants pakistanais. En outre, comme l'a souligné Laila Bokhari de l'Institut norvégien des affaires internationales, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Danemark, l'Allemagne et la Turquie ont tous déjoué ces dernières années des complots terroristes qui avaient des liens avec le Pakistan. L'ancienne secrétaire d'État des États-Unis, Madeleine Albright, a fait observer que le Pakistan avait tout pour « vous donner une migraine internationale »[4]. De même, Bruce Riedel, un ancien agent de la CIA et un conseiller pour l'Asie du Sud de Barack Obama au cours de la campagne présidentielle, a récemment déclaré que le Pakistan était « aujourd'hui le pays le plus dangereux du monde »[5].

3 Le Pakistan fait partie du Next-11, un groupe de onze pays qui, selon Goldman Sachs, ont toutes les chances de devenir les plus grandes économies du monde au cours du présent siècle.
4 Madeleine Albright, Preventive Priorities for a New Era, 9 décembre 2008, http://www.cfr.org/publication/17961/
5 John Barry, « How to Fight Al-Qaeda Now: An Ex-CIA Analyst Talks about the Terrorists' Power and Their Vulnerabilities », Newsweek, 27 octobre 2008, http://www.newsweek.com/id/165952/

De nombreux observateurs un peu partout dans le monde ont plutôt analysé la dégradation de la situation sécuritaire au Pakistan à travers le seul prisme du conflit en Afghanistan. Pourtant, la situation intérieure y est aujourd'hui explosive, comme en témoignent des données du Pakistan Institute for Peace Studies : en 2008, quelque 8 000 personnes ont perdu la vie dans des attentats terroristes et lors d'attaques de drones et d'opérations militaires contre les extrémistes. Ce n'est, à peu près, que 600 morts de moins qu'en Afghanistan au cours de la même période[6]. Un examen objectif de la situation révèle que la principale raison pour laquelle la communauté internationale accorde une attention prioritaire au Pakistan n'est pas nécessairement sa situation intérieure précaire, mais plutôt sa position géostratégique critique à côté de l'Afghanistan, considéré par beaucoup comme étant le principal front du combat contre le terrorisme. En décembre 2008, Barack Obama, alors président désigné, a affirmé : « Nous ne pouvons pas résoudre le problème de l'Afghanistan sans régler celui du Pakistan »[7]. Cette déclaration, que beaucoup ont reprise, est fondée sur le fait qu'il existe des liens complexes entre un retour en force des talibans en Afghanistan et la situation sécuritaire explosive au Pakistan. Elle leur a en effet permis d'établir des bases dans les zones frontalières du pays, d'où ils coordonnent les activités menées en Afghanistan. Environ 75 p. 100 du ravitaillement des troupes de l'OTAN en Afghanistan doit transiter par le Pakistan, où les convois ont été attaqués à maintes reprises par les talibans[8]. Voilà la raison pour laquelle le Pakistan est aussi devenu de plus en plus important dans le cadre de la politique étrangère du Canada.

Comprendre les paradigmes

Il est utile d'analyser les conséquences associées aux différents cadres théoriques, ou paradigmes, que nous avons employés pour comprendre le pays, puisqu'ils peuvent être constructifs ou prêter à confusion. Les cadres théoriques décrits ci-après, qui ont été proposés au cours de la conférence par Janice Stein, directrice du Munk Centre for International Studies de l'Université de Toronto, peuvent favoriser une compréhension de la question de la sécurité au Pakistan. Bref, une analyse prudente de l'ensemble de ces cadres théoriques dépeint le Pakistan comme un État très anxieux.

6 Aryn Baker et al., « Pakistan: A Mounting Problem for Obama », TIME, 26 janvier 2009, http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1873902,00.html?cnn'yes
7 Meet the Press, NBC, transcription du 7 décembre 2008 http://www.msnbc.msn.com/id/28097635/page/3/
8 « Pakistan's Spreading Taleban War », BBC News, 26 novembre 2008, http://news.bbc.co.uk/2/hi/south asia/7750542.stm

1) *Le Pakistan, État défaillant*. Les gouvernements civils et militaires qui se sont succédé au Pakistan n'ont pas assuré une gouvernance efficace et l'autorité de l'État ne s'étend pas à l'ensemble du territoire, en particulier dans les FATA et la PFNO. Toutefois, comme les autorités n'ont jamais réussi à soumettre le pays à leur contrôle, et ce depuis sa naissance, on pourrait dire que le pays est en déroute depuis déjà plus de 60 ans. Ce cadre théorique n'est donc pas utile, selon M^me^ Stein.

2) *Le Pakistan, État nucléaire instable* et prolifératrice qui n'offre pas des garanties nucléaires satisfaisantes. M^me^ Stein a toutefois souligné que l'effondrement de l'ancienne URSS avait aussi suscité des craintes de prolifération et que le Pakistan n'est donc pas un cas unique. De plus, les craintes que les armes nucléaires du pays soient utilisées accidentellement ou volées, s'il ne faut pas les ignorer, ne sont pas plus fondées que dans le cas des autres puissances nucléaires. De ce fait, selon M^me^ Stein, se servir de cette grille de lecture est peut-être « trop simpliste ».

3) *Le Pakistan, voisin anxieux* et obsédé par les capacités et les intentions de l'Inde. Inspiré de la crainte profonde qu'éprouve le Pakistan de se voir encerclé par l'Inde, ce cadre théorique peut être utile aux analystes et aux décideurs, car il souligne toute la complexité de la politique régionale et montre que la stabilité de l'Afghanistan dépend de celle du Pakistan.

4) *Le Pakistan, société menacée par son propre service de renseignement et sa propre armée*, qui ont appuyé des militants armés et seraient en mesure d'exécuter leur propre stratégie. Il est toutefois facile d'exagérer l'existence de groupes autonomes au sein de l'appareil du renseignement et difficile de distinguer ce qui est sanctionné de ce qui ne l'est pas.

5) *Le Pakistan, sanctuaire du jihad mondial*. Il s'agit d'un cadre théorique, selon M^me^ Stein, qui devrait être examiné sérieusement. Dans une déclaration qui pourrait à son avis être qualifiée de controversée, elle a affirmé que la lutte contre
le jihad dans cette partie du monde relevait « du maintien de l'ordre et d'un travail de renseignement d'envergure mondiale », et non de l'armée.

6) *Le Pakistan menacé de « talibanisation »*, car les extrémistes contrôlent déjà de vastes portions du territoire (les FATA et la

PFNO) et continuent d'étendre leur influence. Comme les régions autonomes sont déjà une réalité au Pakistan, ce cadre théorique est utile, car il souligne les besoins du pays en matière de développement et de gouvernance.

7) *Le Pakistan et l'Afghanistan, otages de la communauté pachtoune*, pour qui la frontière constitue une démarcation gênante qui sépare artificiellement le Pachtounistan, la patrie des Pachtounes, situé de part et d'autre de la ligne Durand, qui délimite la frontière entre le Pakistan et l'Afghanistan. Ce cadre théorique n'est pas convaincant parce qu'il ne tient pas compte du sentiment d'identité nationale que peuvent avoir les Pachtounes des deux pays ni de la possibilité qu'ils aient des loyautés multiples.

Perspectives canadiennes

Le haut-commissaire du Canada au Pakistan, Randolph Mank, a reconnu que la sécurité intérieure s'est continuellement détériorée dans le pays au cours de la dernière année, l'attentat à la bombe du 20 septembre 2008 contre l'hôtel Marriott à Islamabad marquant un tournant dans ce qui semble être un engrenage sans fin. L'attaque, qui n'est pourtant pas la plus meurtrière de l'histoire récente, fait aujourd'hui figure de symbole et marque une rupture pour les Pakistanais et les travailleurs internationaux au Pakistan. L'opération n'a pas uniquement fait plusieurs morts parmi les étrangers; le Marriott est également un des lieux de séjour préférés des Pakistanais et il est situé près d'immeubles gouvernementaux et de missions diplomatiques. Elle a aussi frappé l'inconscient de la communauté internationale à Islamabad en rappelant que personne n'est en sécurité.

Comme il a déjà été mentionné, le Canada, comme d'autres pays occidentaux, a plutôt analysé le Pakistan à travers le prisme du théâtre du conflit en Afghanistan. Il y a actuellement environ 2 500 soldats canadiens en Afghanistan dans le cadre de la Force internationale d'assistance à la sécurité de l'OTAN (ISAF-OTAN). C'est le plus important déploiement militaire du Canada depuis la guerre de Corée. Comme les talibans ont tiré profit de l'instabilité intérieure du Pakistan pour planifier à partir du territoire pakistanais des attentats dont la cible était les soldats afghans et les troupes de l'OTAN en Afghanistan et qui ont coûté la vie à des soldats canadiens, le haut-commissaire du Canada, M. Mank a insisté sur l'urgence de comprendre vraiment la situation au Pakistan tout en

s'employant à renforcer la frontière entre les deux pays. D'autres représentants du gouvernement du Canada se sont joints au haut-commissaire pour réitérer l'importance de ce dossier pour le Canada. Comme l'a fait remarquer le directeur du SCRS, Jim Judd, les liens qui unissent le Canada au Pakistan vont au-delà de son rôle actuel en Afghanistan. Dès les années 1950, le Canada a participé à la recherche d'une solution à la question du Cachemire, et il a coopéré avec le Pakistan dans le cadre de plusieurs missions de maintien de la paix de l'ONU. Les relations commerciales et économiques entre les deux nations sont également importantes pour l'un comme pour l'autre. En outre, la diaspora pakistanaise a joué un rôle important au Canada, où elle représente la quatrième plus importante communauté d'immigrants. Les Pakistanais vivant au Canada et les Canadiens d'origine pakistanaise ont beaucoup apporté à la société canadienne dans divers domaines, nombre d'entre eux ayant réussi dans la politique, les finances et la fonction publique, notamment.

Selon l'analyste en matière de défense aujourd'hui à la retraite, Tony Kellett, et l'agrégé de recherche Elliot Tepper de l'Université Carleton, le Canada doit s'intéresser au Pakistan en raison des facteurs de risque suivants : un gouvernement dont la stabilité est loin d'être assurée et une capacité nucléaire offensive. Les conséquences d'un vol d'armes nucléaires ou de l'utilisation de telles armes par inadvertance, parce qu'un gouvernement instable aurait perdu le contrôle de son arsenal nucléaire pourraient être telles, que les experts affirment que la communauté internationale tout entière doit se donner comme but de stabiliser le pays.

La menace terroriste qui émane du Pakistan et touche les Canadiens au pays et à l'étranger constitue une autre préoccupation de taille que nous ne pouvons pas sous-estimer. Jusqu'à récemment, l'expérience qu'a eue le Canada du terrorisme jihadiste avait un caractère nord-africain (illustré par le cas d'Ahmed Ressam). Cependant, des deux individus trouvés coupables en vertu de la *Loi antiterroriste* de décembre 2001, un était Canadien pakistanais. Momin Khawaja a ainsi été condamné, en octobre 2008, pour avoir conçu une bombe, facilité un acte terroriste et reçu une formation en terrorisme. Comme M. Khawaja, d'autres résidents canadiens ont été formés au terrorisme au Pakistan. L'aisance avec laquelle des extrémistes peuvent se rendre dans ce pays rend d'autant plus possibles des attentats d'al-Qaïda contre des pays occidentaux. M. Kellett a mentionné que la formation et le soutien en réseaux qu'on trouve facilement au Pakistan décuplent les menaces éventuelles

que représentent des extrémistes établis en Occident. (Cela est illustré par les liens qu'entretenait M. Khawaja avec un groupe de Britanniques, presque tous d'origines pakistanaises, et qu'on a condamnés pour avoir planifié des attentats à la bombe à Londres.) Depuis le 11 septembre 2001, près de 50 résidents ou citoyens occidentaux d'origines pakistanaises ont été condamnés pour terrorisme, et la fréquence des condamnations semble augmenter. Voilà qui démontre, selon M. Kellett, que les problèmes de sécurité du Pakistan ne se limitent pas à l'Asie du Sud.

M. Tepper a quant à lui présentés trois suggestions pour comprendre l'intérêt du Canada à l'égard du Pakistan :

> *S'attarder à la relation indo-pakistanaise*. Les rapports entre l'Afghanistan et le Pakistan font aujourd'hui l'objet d'une attention accrue de la part des décideurs mais il importe de tenir en tête la centralité de la relation entre l'Inde et le Pakistan. Selon M. Tepper, le Canada gagnerait à comprendre les desseins de New Delhi : l'Inde souhaite-t-elle devenir le « grand frère » du sous-continent? On parle souvent d'une *approche régionale* pour favoriser la stabilité du Pakistan et de l'Afghanistan mais il faut s'éloigner de tels énoncés trop abstraits, si valables soient-ils.
>
> *Accroître les échanges stratégiques entre le Canada et le Pakistan*. Il importe de multiplier les points de contact entre les deux pays, ce qui exige une « architecture ». M. Tepper a fournit comme exemple un projet de démocratie parlementaire soutenu par le Canada. Des mesures comme celles-ci contribueront à asseoir la démocratie au Pakistan, selon lui.
>
> *Concevoir une stratégie unique*. Le Canada profiterait grandement, dit M. Tepper, d'une stratégie unique envers le Pakistan, liant tous les ministères intéressés et d'autres parties.

Comme l'a déclaré un participant, le règlement de la question du Cachemire et des autres différends qui opposent l'Inde et le Pakistan ne résoudrait pas tous les problèmes. Les indicateurs de développement sont extrêmement bas partout au Pakistan et les défis découlant de la crise économique mondiale sont particulièrement formidables. Les institutions démocratiques sont encore embryonnaires, l'unité nationale est fragile et la primauté du droit, qui n'a jamais été fermement enracinée, n'est en général pas respectée et ce, depuis que l'ex-président, Pervez Moucharraf, a

déclaré l'état d'urgence en novembre 2007. Ce portrait pessimiste de la situation permet de se demander si le « facteur indien » pèse toujours aussi lourd sur la sécurité intérieure du Pakistan, comme beaucoup le croient.

Ce qui est clair, cependant, c'est qu'une feuille de route pour le Pakistan ne peut s'appliquer uniquement au Pakistan, à l'Inde ou à l'Afghanistan. Plusieurs de ceux qui ont pris la parole lors de la conférence ont fait valoir qu'une aide au développement, la formation technique, des conseils d'expert dans plusieurs domaines et de l'aide dans des dossiers comme ceux du fédéralisme et du renforcement des institutions contribueraient à stabiliser le pays. Certains analystes reconnaissent cependant qu'il faudrait lancer des initiatives diplomatiques pour apaiser les tensions indo-pakistanaises, que ce soit essentiel ou non à la stabilité du Pakistan. La nomination de Richard Holbrooke au poste d'émissaire spécial du président Obama pour le Pakistan et l'Afghanistan a été bien accueillie. Il faut toutefois souligner que la question du Cachemire ne fait pas partie de son mandat[9].

Le Pakistan aujourd'hui : les enjeux importants

Le premier module de la conférence a analysé les enjeux importants auxquels est confronté le Pakistan aujourd'hui. Un premier exposé a porté sur l'*image internationale* du Pakistan. Le second enjeu important est le refroidissement des relations entre le Pakistan et l'Inde depuis les récents attentats terroristes de Mumbai. La première matinée s'est terminée par une analyse des relations entre civils et militaires ainsi que par l'exploration de la société civile et de l'opinion publique pakistanaises.

9 Lorsque la nomination de l'ambassadeur Holbrooke au poste d'émissaire spécial a été rendue publique, son mandat semblait comprendre toute la région de l'Asie du Sud, dont l'Afghanistan, le Pakistan et l'Inde, y compris le Cachemire, dont le président Obama dit à plusieurs reprises qu'il figurerait au coeur des préoccupations de son équipe de politique étrangère. Le retrait du Cachemire du mandat de M. Holbrooke a généralement été perçu comme une victoire diplomatique de l'Inde, qui s'oppose à toute intervention de l'exérieur dans ce dossier, qu'elle considère comme une affaire intérieure. Voir « U.S. Removes Kashmir from Envoy's Mandate; India Exults », Washington Post, 30 janvier 2009.

L'image internationale du Pakistan

M. Barnett Rubin, agrégé principal de recherche au Center on International Cooperation de l'Université de New York, soutient que la principale menace pour la sécurité qui émane du Pakistan aujourd'hui résulte à la fois du bilan médiocre d'Islamabad dans le dossier de la prolifération des armes nucléaires — le pire de tous les États disposant de cette arme — et du problème du terrorisme, puisqu'il est, comme entité géographique, la principale source du terrorisme international. Selon lui, c'est à la lumière de ces facteurs, ainsi que de la menace pour la sécurité mondiale qui en résulte, qu'on comprend la doctrine sur la sécurité des militaires pakistanais. Ces derniers, affirme-t-il, estiment encore que leur principale mission consiste à faire du Pakistan l'égal de pays plus puissants, comme l'Inde ou la Chine, tout en le défendant contre ceux-ci. Dès lors, la doctrine de sécurité pakistanaise s'articule autour de trois modes de combat : a) la guerre conventionnelle, b) la guerre asymétrique, qu'ils nieront ensuite avoir employée, et c) une force nucléaire de dissuasion crédible.

Cette doctrine vise peut-être à réaliser ce que certains Pakistanais considèrent comme le destin de leur pays, c'est-à-dire devenir un « empire musulman » (ce n'est pas nécessairement le point de vue de l'armée), et d'atteindre certains objectifs militaires et sécuritaires précis comme un règlement avantageux du conflit au Cachemire. La doctrine repose sur la conviction profonde que les voisins du Pakistan ne lui reconnaissent pas le droit d'exister, une paranoïa qui s'est ancrée profondément à force d'entendre souvent répéter que le Pakistan est un « État artificiel ». M^{me} Christine Fair estime pour sa part que les militaires pakistanais pourraient avoir exagéré et entretenu l'idée de la menace indienne dans le but de conserver leur pouvoir et leur influence et continuer à recevoir une part importante du budget du pays.

Il est à cet égard intéressant de souligner que le président Asif Ali Zardari a récemment fait plusieurs déclarations contraires à la doctrine sur la sécurité du Pakistan. Surtout, il a affirmé que l'Inde n'a jamais représenté une menace pour la sécurité du Pakistan, ajoutant que ce dernier devait renoncer à ses politiques actuelles et adopter une politique de non-recours le premier à l'arme nucléaire. Ses propos n'ont entraîné aucun changement précis à la politique, ce qui montre l'étendue du pouvoir que détiennent les militaires à Islamabad.

La capacité nucléaire du Pakistan, de même que ses tactiques asymétriques, soit l'emploi commandité par l'État d'extrémistes armés pour atteindre des objectifs de politique étrangère, ont reçu à différents moments au cours de l'histoire le soutien de divers États, notamment la Chine et les États-Unis. Des participants à la conférence ont ainsi déclaré que les États-Unis considèrent toujours aujourd'hui que la dissuasion nucléaire est la principale menace pour la sécurité internationale, puisqu'ils ont traditionnellement négligé le problème de l'insurrection. M. Rubin a souligné qu'un changement de politique, dont l'objectif principal serait la maîtrise des extrémistes, s'imposait donc.

En outre, la nature exacte des relations entre les jihadistes et les militaires, les maîtres de l'arsenal nucléaire, demeure obscure. L'armée et les services de renseignement (ISI) ont jusqu'à maintenant compté sur la guerre asymétrique pour réaliser leurs objectifs de politique étrangère. Le désarmement des jihadistes obligerait dès lors le Pakistan à assumer la responsabilité de ses actions, lui imposerait la transparence et le priverait de la possibilité d'opposer un démenti plausible. La neutralisation du secteur jihadiste comporte l'obligation de réintégrer les extrémistes désarmés dans l'économie et la société en général, puisque les activités des jihadistes constituent un secteur économique à part entière. Cette économie complexe qui, selon M. Rubin, est intrinsèquement liée aux activités des jihadistes, constituerait sans doute un obstacle majeur à l'effort de réintégration à la vie civile.

La cinquième crise indo-pakistanaise et la stratégie de l'armée pakistanaise

Les relations bilatérales entre l'Inde et le Pakistan comptent parmi les plus explosives au monde. Les deux pays se sont affrontés lors de trois guerres et de plusieurs conflits mineurs, et les escarmouches le long de la ligne de contrôle, qui constitue la frontière au Cachemire, sont monnaie courante[10]. Dans son examen des relations indo-pakistanaises, M. Stephen Cohen, de la Brookings Institution, explique que les deux États ont connu quatre grandes crises au cours des dix-huit dernières années : l'opération dite « Brass Tacks » en 1987, le conflit au Cachemire en 1990, le conflit de Kargil en 1999 et la crise dite « des Twin Peaks » en 2002. Chaque fois, la politique ou le renseignement d'au moins un des acteurs en cause a connu des ratées.

10 L'Inde et le Pakistan ont été en guerre en 1948, en 1965 et en 1971.

Ces quatre crises, qui ont toutes mené les deux pays au bord de la guerre, pourraient se reproduire aujourd'hui. Le refroidissement des relations bilatérales, à la suite des attaques terroristes de Mumbai, rappelle dangereusement les quatre scénarios précédents aux observateurs. Un conflit important, voire une guerre, pourrait résulter de la crise actuelle. Bien qu'il n'y ait eu aucun échange de coups de feu depuis les attentats de Mumbai, la rhétorique incendiaire s'est amplifiée et les deux États ont temporairement placé leurs armées en état d'alerte. Selon M. Cohen, ces tensions pourraient déboucher sur un conflit s'il se produisait d'autres attaques terroristes en sol indien. Le gouvernement relativement faible en place à New Delhi serait contraint de réagir, et le gouvernement civil encore plus faible d'Islamabad serait impuissant face aux militaires qui monopoliseraient le processus décisionnel et choisiraient la guerre, saisissant ce faisant une occasion parfaite de justifier leur énorme budget, leur pouvoir politique et la doctrine de sécurité dont il a été question plus haut.

M. Cohen voit trois principaux obstacles à l'amélioration des relations bilatérales. D'abord, l'indécision de l'Inde envers le Pakistan persiste; tantôt elle désire annihiler son voisin, tantôt elle souhaite nouer des relations politiques et économiques fécondes. L'incohérence du Pakistan représente également une difficulté importante. Même si le pays est de nouveau dirigé par un gouvernement civil, celui-ci a les mains liées en raison des luttes intestines et de l'absence d'institutions démocratiques sur lesquelles s'appuyer. Par ailleurs, les militaires ont conservé une certaine mainmise sur le pouvoir et les activités terroristes se sont considérablement intensifiées depuis 2001. Comme le feraient valoir de nombreux analystes, cette tournure des événements résulte des liens étroits qui existent entre les extrémistes, l'armée et l'ISI. Enfin, le troisième obstacle important au rapprochement durable des deux pays est le manque de concertation internationale dans ce dossier. Quoique la plupart des pays aient fait savoir qu'ils étaient sérieusement préoccupés, ils n'ont pas harmonisé leurs efforts pour tenter de résoudre ou d'apaiser le conflit.

Les relations entre civils et militaires et la société civile au Pakistan

L'armée demeure encore aujourd'hui l'institution la plus puissante du Pakistan et constitue, selon M^{me} Ayesha Siddiqa, un obstacle à la démocratisation et à la mise en place d'institutions. Elle envisage trois scénarios possibles pour l'avenir des relations entre les pouvoirs civil et militaire : l'armée est graduellement privée de ses pouvoirs au profit du gouvernement Zardari; une faction politique

proche de l'armée renverse le gouvernement; ou encore, les militaires prennent eux-mêmes le pouvoir.

Selon le premier scénario, l'armée perd certains de ses pouvoirs parce que le président Zardari réussit à effectuer certains changements tactiques en modifiant la constitution, privant ainsi l'armée de certains pouvoirs. Dans le second scénario, l'armée perd certains de ses pouvoirs à court terme parce que M. Zardari réussit à s'affirmer en tant que chef légitime du pays, empêchant ainsi les forces armées de s'assurer plus de pouvoirs. Dans ce cas, l'épanouissement des forces politiques dépend de la capacité du gouvernement à renforcer les institutions civiles et à établir la légitimité des politiciens aux yeux du public. Selon le troisième scénario, le Parti du peuple pakistanais (PPP) de M. Zardari perd le pouvoir au profit de la Ligue musulmane du Pakistan (PML) de Nawaz Sharif, un parti qui entretient des relations étroites avec l'armée et s'est toujours méfié des intentions du PPP.

La domination de l'armée sur la vie politique pakistanaise trouve son origine dans les inefficacités structurelles de l'appareil politique. Celles-ci sont attribuables au népotisme, aux intérêts de l'élite, intrinsèquement liés au clientélisme, au système de réciprocité en place et à l'absence d'institutions civiles. En conséquence, le pays est sous l'hégémonie de l'armée, dont les rôles législatif, politique et constitutionnel ne sont pas définis et qui n'est soumise à aucun mécanisme de contrôle. En outre, les militaires sont présents à tous les niveaux de l'économie officielle et de l'économie parallèle. L'importance de leur rôle sur le marché national ne peut être chiffrée en raison de ce que M^me^ Siddiqa appelle les « pratiques de distribution cleptocratiques » de l'armée.

L'immense pouvoir que détient l'armée lui permet de modeler les perceptions de la société, sur laquelle elle exerce une influence idéologique, en définissant le discours social et en amenant les gens à adopter son « point de vue de droite ». M^me^ Siddiqa a souligné que cette *conservatisation* des perceptions et des opinions — qui renforce l'idée d'un État de la droite motivé principalement par le besoin d'assurer sa sécurité — nuit à l'éclosion de la société civile et nie toute perspective axée sur la sécurité de la personne. L'opinion publique varie cependant d'une région à l'autre, d'une classe sociale à l'autre, d'une tribu à l'autre, ce qui signifie qu'il est impossible de généraliser l'opinion de « l'homme de la rue », de la population en général. Comme l'a souligné le directeur principal d'un réseau de télévision pakistanaise, il n'y a pas d'unité nationale au Pakistan et « l'homme de la rue » n'existe pas. L'allégeance des Pakistanais

va plutôt à Allah, et les clivages apparaissent le long des lignes de fracture sectaires et sociales. Ce sujet est abordé plus en détail dans la partie suivante.

La sécurité au Pakistan

Clé de la compréhension de la sécurité au Pakistan

Le second module de la conférence a porté précisément sur la situation sécuritaire actuelle au Pakistan. Larry Goodson, professeur au U.S. Army War College, a décrit les grandes lignes d'un cadre théorique permettant de comprendre la sécurité au Pakistan, soulignant que cinq facteurs liés et en interaction les uns avec les autres, décrits ci-dessous, façonnent le pays.

Le régionalisme ethnolinguistique

Le concept d'intérêt national unique n'existe pas au Pakistan. Il faudrait plutôt décrire le pays comme une république fédérale composée de plusieurs sous-groupes originaires de quatre provinces peuplées de groupes ethnolinguistique différents (le Pendjab, le Sindh, le Baloutchistan et la Province de la frontière du Nord-Ouest [PFNO]), des zones tribales sous administration fédérale (les FATA) et de trois autres territoires fédéraux. Cette république est dominée par le Pendjab, où vit la moitié de la population, et, de loin la région la plus prospère du pays.

La réalité démographique et socio-économique

Le Pakistan est l'un des pays les plus peuplés du monde. Il compte environ 170 millions d'habitants, dont 61 p. 100 ont moins de 24 ans. Il fait parfois face à d'énormes difficultés économiques et la corruption y est encore généralisée. Selon l'indice de développement humain (IDH), qui est calculé à partir de données sur l'espérance de vie, l'alphabétisation, le niveau d'instruction et le PIB par habitant, le pays se classe au 139e rang mondial. Jusqu'à 40 p. 100 de la population vivrait sous le seuil de la pauvreté. Cette situation, exacerbée par la crise des comptes courants et la crise économique, a incité le FMI à lui prêter 7,6 milliards de dollars américains en novembre 2008. Malgré tout, le budget qui a été consacré à l'éducation en 2007 n'était que de 400 millions de dollars américains, par comparaison à la défense, le poste budgétaire encore le plus important, qui a obtenu 4,5 milliards de dollars américains. Ces chiffres, selon M. Goodson, reflètent clairement les priorités de l'État.

Le pendule politique

Le pendule politique pakistanais oscille entre des institutions civiles faibles et embryonnaires, d'une part, et une armée toute puissante, d'autre part. Dans ce système fédéral, la plupart des pouvoirs sont concentrés entre les mains de l'administration centrale, ce qui renforce le pouvoir de l'exécutif au détriment de l'autorité législative et de la magistrature, qui sont parfois même jugées complètement superflues. Quant à l'armée, qui occupe le 7e rang mondial des armées permanentes, elle a dirigé le pays à quatre reprises, soit pendant 35 ans au total. Elle s'est imposée comme institution dans la vie politique, la société civile ainsi que les sphères économiques et industrielles du pays. De plus, comme il en a été question précédemment, elle dicte souvent les principes de politique étrangère, particulièrement à l'égard de l'Inde.

La position géopolitique et géostratégique

Sur le plan géographique, le Pakistan occupe une position stratégique entre l'Inde, le « grand frère détesté » depuis la partition de 1947, et l'Afghanistan, éternelle source de problèmes. La Chine, malgré l'aide militaire apportée depuis des décennies, suscite souvent la méfiance. Les États-Unis, allié traditionnel, sont loins et sont vus par plusieurs comme un « ami des bons jours ».

De l'islam à la talibanisation

Le Pakistan, qui a été fondé pour offrir aux musulmans de l'Asie du Sud une patrie indépendante du voisin hindou, forme une république islamique. Les islamistes n'ont pas toujours représenté une menace pour la sécurité du pays. Pour de nombreuses personnes, la guerre qui a frappé l'Afghanistan dans les années 1980 est à l'origine de la montée de la violence religieuse au Pakistan, majoritairement sunnite. Depuis, le militantisme s'est graduellement répandu dans tout le pays. Ce n'est cependant qu'après l'invasion américaine de l'Afghanistan, en décembre 2001, que les talibans ont commencé à occuper les régions frontalières du Pakistan, d'où ils coordonnent maintenant leurs activités. Depuis 2001, ces régions sont devenues l'épicentre du jihad mondial, les talibans ayant pris graduellement le contrôle des FATA avant de se diriger vers l'est, dans la PFNO, au Pendjab et au Baloutchistan, au sud. Depuis, la violence sectaire, anti-laïque et anti-Occident émanant de ces régions est devenue un

enjeu important au Pakistan et à l'étranger. En 2008, un agent de la CIA a déclaré qu'il se produit un phénomène d'accroissement quasi-mathématique du nombre de victimes lorsqu'un attentat terroriste est organisé dans les FATA.

Sécurité des armes nucléaires

Selon la présentation d'un analyste du gouvernement du Canada, les armes nucléaires du Pakistan sont plus vulnérables que celles de tout autre pays ne l'ont jamais été. Néanmoins, le pays poursuit son programme nucléaire, ce qui augmente les risques qu'Islamabad perde le contrôle d'au moins certaines de ces armes. L'analyste, dont l'exposé était fondé sur des renseignements publics, a affirmé que le Pakistan possède de 60 à 80 armes nucléaires ainsi que de grandes quantités d'uranium hautement enrichi et de plutonium qui pourraient être transformées à des fins militaires.

Compte tenu des faiblesses internes de l'appareil étatique, de la corruption et des liens étroits qui existent entre l'armée et les islamistes, le programme nucléaire pakistanais suscite beaucoup de craintes dans plusieurs capitales, principalement à Washington, où la question de la sécurité des armes que possède le Pakistan inquiète tout autant le gouvernement actuel qu'elle préoccupait ses prédécesseurs. Même si l'ex-président Pervez Moucharraf a affirmé en 2007 que les garanties nucléaires de son pays étaient « déjà les meilleures du monde »[11], les États-Unis ont investi près de 100 millions de dollars depuis 2001 pour éviter que les armes nucléaires pakistanaises ne soient volées puis utilisées par des terroristes[12]. Selon l'expert, cette aide comprend de la formation et une assistance technique pour améliorer ce qu'on appelle la *sûreté nucléaire* dans le domaine de l'énergie atomique, c'est-à-dire le matériel, le personnel et les procédures qui assurent la sûreté, la sécurité, la fiabilité et le contrôle des armes nucléaires pour prévenir les accidents, les incidents ainsi que l'utilisation non autorisée ou la dégradation des armes nucléaires[13].

11 David Sanger, « So What About Those Nukes? », New York Times, édition papier, 11 novembre 2007.
12 « U.S. Secretly Aids Pakistan in Guarding Nuclear Arms », New York Times, édition Web, 18 novembre 2007, http://www.nytimes.eom/2007/11/18/washington/18nuke.html?ref'us.
13 « Nuclear surety » : définition obtenue du Bureau du sous-secrétaire adjoint à la défense pour les questions nucléaires du gouvernement des États-Unis, http://www.acq.osd.mil/ncbdp/nm/nuclearweaponssurety.html.

Bien que ces mesures, entre autres, aient incité de hauts responsables comme le président de l'organisation des chefs d'état major interarmées des États-Unis, Mike Mullen, à déclarer que la sécurité des armes n'est pas encore compromise, de nombreuses personnes n'en sont pas convaincues. Elles font entre autre valoir que l'un des principes de la *sûreté nucléaire* exige que les armes soient concentrées dans quelques endroits, et non éparpillées dans plusieurs lieux et entrepôts, comme c'était le cas en Union soviétique. Pourtant, le Pakistan a adopté la tactique inverse; il a dispersé ses armes, pour empêcher l'Inde d'anéantir son arsenal nucléaire et d'augmenter ainsi sa propre capacité de riposte si jamais elle l'attaquait.

Démêler les objectifs des divers extrémistes

Il ne faut pas sous-estimer la complexité du terrorisme et de l'activisme au Pakistan. L'activisme n'est pas le produit de groupes terroristes qui poursuivent un même objectif ou des objectifs semblables. M^me^ Laila Bokhari de l'Institut norvégien des affaires internationales s'est employée à démêler les nombreux objectifs des extrémistes, puis M^me^ Mariam Abou Zahab, de Sciences Po, a fourni des détails sur les groupes d'insurgés dans les FATA et la PFNO.

Les insurgés pakistanais peuvent être classés dans quatre catégories, selon M^me^ Bokhari, même si celles-ci forment des ensembles hétéroclites du fait que des individus passent d'une catégorie à l'autre pour des raisons idéologiques et pragmatiques. Voici quelles sont ces quatre catégories.

A) *Les groupes terroristes interfrontaliers*, qui comprennent ceux qui ont attaqué des cibles en Inde ou en Afghanistan. Un exemple bien connu est le Lashkar-e-Taiba (LeT), qui serait responsable des attentats de Mumbai.

B) *Les groupes sectaires*, tant chiites que sunnites, qui sont traditionnellement plus actifs à l'échelle locale.

C) *Les groupes jihadistes traditionnels*, dont certains sont liés à al-Qaïda, qui sont de plus en plus actifs et s'en prennent principalement à des cibles occidentales.

D) *Les groupes qui s'en prennent aux symboles du pouvoir* et cherchent, par le fait même, à contester la légitimité de l'État. Ces groupes protestent contre les dirigeants « apostats » de l'État et les forces armées.

La répartition des groupes terroristes dans différentes catégories peut s'avérer utile pour définir un cadre analytique, mais elle peut également créer un dangereux précédent en simplifiant trop la question. Mme Bokhari estime qu'il faut analyser les clivages entre les différents groupes plus à fond pour comprendre les nuances idéologiques, les objectifs de chacun et les fins visées.

Réseaux extrémistes dans les FATA et la PFNO

Les FATA, qui comprennent le Waziristan du Nord et le Waziristan du Sud, constitueraient aujourd'hui l'épicentre du mouvement taliban au Pakistan (Tehrik-e-Taliban Pakistan, ou TTP) et un important sanctuaire des talibans d'Afghanistan. La région compterait quelque six millions d'habitants et servirait de terrain d'entraînement et de sanctuaire principal aux talibans, qui profitent de l'anarchie qui règne dans la région pour planifier des attaques contre les soldats de la coalition et les troupes afghanes en Afghanistan[14]. Les FATA sont si différents de l'Afghanistan ou du Pakistan qu'ils sont souvent surnommés *Talibanistan*, une région frontalière où règne l'anarchie et sur laquelle personne n'exerce aucun contrôle ni aucune influence.

L'activisme dans la région ne se limite pas aux activités et au recrutement des talibans. Comme l'a souligné Mme Abou Zahab, bien qu'il y ait des traits communs entre les idéologies des tribus qui mènent des activités terroristes — elles s'opposent à l'État afghan soutenu par l'Occident ainsi qu'au régime pakistanais, créant ainsi un « jihad défensif » contre les forces de l'OTAN et l'État pakistanais —, aucune structure monolithique et disciplinée ne coordonne l'ensemble des activités terroristes. Mis à part l'offensive clairement définie des talibans contre les cibles susmentionnées, l'animosité et les différences considérables qui opposent les tribus ont été à l'origine de plusieurs conflits intertribaux (p. ex. entre Mahsuds et Wazirs) et au sein des tribus (entre les clans dominants et les autres), à des guerres pour les ressources (p. ex. l'eau), ainsi qu'à des conflits sectaires entre sunnites et chiites. Ces diverses guerres civiles ont entraîné d'importants déplacements de populations, dont certains membres sont sensibles aux arguments des talibans.

La diversité des idéologies et l'animosité qui existe entre les différents groupes empêchent les observateurs de cerner clairement la nature des rapports qui existent entre les talibans pakistanais et le réseau d'al-Qaïda. L'existence de ces liens est généralement admise, tout comme le fait que les talibans offrent toujours leur

14 « Tribal Tribulations B The Pakistani Taliban in Waziristan », Jane's Intelligence and Insight, 15 janvier 2009, http://www.janes.com/news/defence/land/jir/jir090115_1_n.shtml.

précieuse protection et un sanctuaire à al-Qaïda, comme avant le 11 septembre 2001. Il demeure cependant difficile de dire s'il existe des liens plus concrets entre eux, bref, de déterminer s'il existe entre les deux organisations des liens structurels qui vont au-delà des affinités idéologiques et d'activités criminelles menées par des individus associés aux talibans pakistanais pour financer leurs opérations.

Dans la PFNO, la plus petite des quatre provinces du Pakistan, qui compte à peine un peu plus de 20 millions d'habitants, l'activisme est à l'origine de problèmes semblables à ceux observés dans les FATA, mais n'y est pas encore aussi répandu. Selon M^me^ Abou Zahab, la situation continuera à s'y détériorer, car les extrémistes religieux des FATA y ont étendu leurs activités au cours des dernières années. Beaucoup, dans la PFNO, estime que la *talibanisation* de la province résulte directement des opérations militaires dans les FATA, qui ont obligé les talibans à se déplacer vers d'autres régions. Si la tendance se maintient, craignent les analystes, la situation dans la PFNO se dégradera autant que dans les FATA.

Au cours des derniers mois, le nombre de conflits intertribaux et au sein des tribus et le sectarisme ont considérablement augmenté dans la PFNO. Des signes de conflits entre les classes au sein des diverses tribus pachtounes sont apparus, la population pachtoune, majoritaire, ayant dû affronter d'importantes difficultés socio-économiques. La violence sectaire entre chiites et sunnites, comme l'a souligné M^me^ Abou Zahab, constitue un aspect important et souvent négligé de la sécurité au Pakistan. Au cours de la dernière année, les extrémistes s'en sont pris de plus en plus souvent aux chiites. Plusieurs histoires d'enlèvement de soldats circulent et se seraient soldées par la libération des sunnites, mais la décapitation des chiites. Nombreux sont ceux qui soutiennent que le phénomène de la violence sectaire dirigée contre les chiites a pris de l'ampleur, surtout depuis que l'armée pakistanaise a assiégé et investi la Mosquée rouge d'Islamabad, Lal Masjid, en juillet 2007.

Huit des 24 districts de la PFNO ont été déclarés zones de haute sécurité par le gouvernement pakistanais, ce qui signifie que les talibans y sont de plus en plus actifs et que les risques d'attaques terroristes y ont augmenté[15]. Le nombre d'attentats dans la PFNO s'est accru avec régularité au cours de la dernière année, au point qu'il est maintenant généralement admis que la police est incapable de contrer l'influence croissante des talibans dans la province ou refuse de le faire. Ces derniers affirment être les mieux en

15 Shakil Sheikh, « Eight NWFP Districts Declared High Security Zones », The News, 29 juillet 2008.

mesure de s'acquitter, par exemple, de l'application de la loi, de la gouvernance et de l'administration de la justice[16]. Ils n'ont jamais fait mystère de leur volonté d'appliquer la charia rigoureusement et de punir ceux dont la conduite est jugée contraire à l'islam. Dans la PFNO, raconte-t-on, où se trouve la vallée de Swat, autrefois une des destinations touristiques les plus prisées de l'Asie du Sud, des hommes ont été punis pour s'être rasés le visage et des femmes, pour être allées à l'école. Au début de 2009, selon les informations disponibles, les responsables de l'application de la charia auraient menacé à plusieurs reprises d'utiliser de l'acide pour punir les crimes contre l'islam.

Le Pakistan et ses voisins

L'Afghanistan et le Pakistan : deux pays, une guerre

Le premier jour de la conférence, il a été question des problèmes internes du Pakistan. Le lendemain, il a été question du rôle du Pakistan dans le contexte des enjeux régionaux et internationaux. Après avoir souligné que l'Inde demeure la principale source de préoccupation des Pakistanais, M. Mark Sedra, du Centre for International Governance Innovation, a parlé des relations entre le Pakistan et son voisin occidental, l'Afghanistan. Les relations entre les deux pays ont toujours eu une grande importance; elles ont été marquées par le jihad anti-soviétique des années 1980 et la naissance subséquente des talibans et du nationalisme pachtoune, un mouvement lancé à la fois par les Pachtounes du Pakistan et de l'Afghanistan et qui vise à les réunir dans un pays distinct, le Pachtounistan, à la frontière des deux pays.

En 2001, les relations entre l'Afghanistan et le Pakistan sont entrées dans une ère nouvelle lorsque les talibans ont été expulsés d'Afghanistan par les troupes de la coalition et qu'ils ont créé de nouvelles bases dans les régions frontalières du Pakistan. L'insurrection, de part et d'autre de la frontière, a pris de l'ampleur immédiatement après l'invasion de l'Afghanistan, le gouvernement pakistanais, à l'époque dirigé par le président Moucharraf, n'étant pas en mesure de la contenir, notamment au Waziristan, ou ne souhaitant pas intervenir. Comme l'a indiqué M. Sedra, la très grande partie du ravitaillement destiné aux soldats de la coalition déployés en Afghanistan doit passer par le Pakistan et le col de Khyber, un endroit que les talibans ont pris pour cible à plusieurs reprises. Malgré tout, et en dépit des difficultés associées à la lutte contre ces activités, les États-Unis ont continué de soutenir Islamabad, car le

16 Voir aussi Hassan Abbas, « From FATA to the NWFP: The Taliban Spread their Grip in Pakistan », CTC Sentinel, vol. 1, nº 10 (septembre 2008), pp. 3-5.

gouvernement Bush était convaincu que seul le régime du président Moucharraf, qui avait l'appui de l'armée, était capable d'empêcher les extrémistes de mettre la main sur les armes nucléaires du pays, tout en exerçant son autorité sur presque tout le pays. Il est cependant devenu de plus en plus évident que certains éléments de l'armée pakistanaise, particulièrement l'ISI, n'avaient pas rompus les liens avec les extrémistes.

Aujourd'hui, comme le président de l'Afghanistan, Hamid Karzaï, et le gouvernement civil, relativement nouveau, d'Asif Ali Zardari à Islamabad semblent résolus à accroître leur coopération, il y a lieu d'espérer que la situation se stabilisera. En outre, le président Obama a promis à plusieurs reprises avant son entrée en fonction d'augmenter le nombre de soldats en Afghanistan. Cet engagement pourrait s'accompagner de plusieurs programmes de développement qui seraient pilotés par USAID. En 2001, une commission tripartite réunissant l'Afghanistan, le Pakistan et les États-Unis et à laquelle s'est jointe la Force internationale d'assistance à la sécurité de l'OTAN, a été mise sur pied. Les participants à la conférence d'Ottawa ont appris que, dernièrement, les choses vont très bien, ce qui laisse croire que des progrès pourraient être enregistrés à court terme sur des questions bilatérales comme la protection des frontières.

Bien que plusieurs mesures permettent d'envisager l'avenir avec optimisme, M. Sedra a également affirmé que le Pakistan mène actuellement une stratégie politique en deux volets en Afghanistan. S'il a de nombreuses raisons de vouloir stabiliser l'Afghanistan, il s'inquiète également de l'influence croissante de l'Inde chez son voisin et pourrait souhaiter y entretenir l'instabilité. En fait, certains laissent entendre qu'Islamabad, et plus précisément l'ISI, considère l'Afghanistan comme un prolongement de la lutte avec l'Inde. Cette évolution particulièrement fascinante de la situation résulte du renforcement des liens qui unissent l'Inde et l'Afghanistan, à l'initiative du gouvernement Karzaï, qui a autorisé l'ouverture de consulats indiens à Jalalabad, à Kandahar, à Hérat et à Mazar-e-Charif. Outre la panoplie de mesures qui témoignent du resserrement des relations bilatérales entre les deux pays, le président Karzaï a également envisagé d'inviter l'Inde à participer à la formation des soldats afghans. Il a également indiqué qu'il pourrait lui demander son aide pour construire un barrage important dans le Nord-Est du pays. L'été dernier, le premier ministre de l'Inde, Manmohan Singh, a annoncé le versement à l'Afghanistan d'une aide au développement de 450 millions de dollars américains, en sus des 750 millions de dollars américains déjà promis pour la réalisation

de projets dans divers secteurs (infrastructure, éducation, santé et développement social). Dans ce contexte, certains ont avancé que ce n'est pas une coïncidence si l'ambassade indienne à Kaboul a été la cible d'une attaque terroriste à l'été 2008. De nombreux observateurs ont immédiatement soupçonné l'ISI.

Le Pakistan et l'Inde : éternels rivaux

Pour bien illustrer toute la complexité des relations indo-pakistanaises, M. Ramesh Thakur, directeur de la Balsillie School of International Affairs, s'est servi de trois cadres analytiques : le nationalisme, les armes nucléaires et le terrorisme.

En étudiant les deux pays à travers le prisme de l'idéologie nationaliste et de la question bilatérale du Cachemire, M. Thakur a postulé que *la contestation territoriale* du Cachemire aurait été résolue aujourd'hui si les parties s'étaient montrées raisonnables. À son avis, trois visions nationalistes, s'opposant les unes aux autres, contribuent toutefois à paralyser le conflit : le nationalisme laïc indien, le nationalisme religieux pakistanais et le nationalisme ethnique cachemirien. Le Pakistan, né du désir de fournir un pays aux musulmans du sous-continent, accepte mal que le Cachemire, à majorité musulmane, ne tombe pas sous son autorité. L'Inde laïque, quant à elle, refuse que le seul état à majorité musulmane de l'Union doive nécessairement joindre le Pakistan. L'idée que l'Inde considère leur pays comme un État artificiel et cherche à l'affaiblir est répandu chez les Pakistanais, d'autant plus que les Indiens ont soutenu le Pakistan oriental en 1971, ce qui a mené à l'éclatement du pays et à la création du Bangladesh.

Les relations indo-pakistanaises peuvent également être examinées sous l'angle de la capacité nucléaire. À ce sujet, M. Thakur signale que l'Inde a toujours affirmé s'être dotée de l'arme nucléaire parce qu'elle ambitionne de devenir une puissance mondiale dans les domaines des sciences et de la technologie, les applications militaires du nucléaire ne s'étant matérialisées que plus tard. Par contre, le Pakistan a fabriqué des armes nucléaires pour disposer d'un moyen de discussion face à l'Inde. À preuve, seule l'armée contrôle l'arsenal nucléaire, et le pays n'a toujours pas adopté de politique de non-recours en premier à l'arme nucléaire. Il se réserve donc le droit de recourir à son arsenal nucléaire en riposte à une attaque conventionnelle de l'Inde.

Enfin, en examinant les relations indo-pakistanaises sous l'angle du terrorisme, M. Thakur a déclaré que le Pakistan n'a tenté que mollement de contrer les opérations des terroristes pakistanais

outre-frontière. Toutefois, étant donné la gravité des attentats de Mumbai et les effets qu'ils ont eus sur l'inconscient indien, M. Thakur a prédit que l'Inde se sentirait obligée de répondre avec détermination et force si une autre attaque devait se produire en sol indien.

Le Pakistan, l'Asie centrale et les méandres de la politique sur les ressources

Toute analyse du Pakistan dans le contexte plus vaste de la région doit comprendre une évaluation de ses relations avec les autres États d'Asie centrale, ces pays avec lesquels il entretient depuis toujours d'importantes relations commerciales et politiques en raison de ses liens religieux avec ces pays majoritairement musulmans. À partir des années 1990, cependant, comme l'a souligné Christine Fair de la RAND Corporation, certains de ces États ont rendu le Pakistan responsable de l'agitation qui a secoué la région, ce qui a créé une certaine tension dans les relations.

Le Pakistan entretient des relations particulièrement bonnes avec l'Iran depuis la partition, le gouvernement iranien ayant été le premier à reconnaître officiellement l'État[17]. Dans les années 1960 et 1970, les relations bilatérales se sont doublées d'un volet stratégique, les deux pays étant devenus membres de l'Organisation du traité central, un pacte parrainé par les États-Unis pour contenir la menace soviétique. Les deux États sont également unis dans leur lutte contre l'insurrection au Baloutchistan, province frontalière de l'Afghanistan et de l'Iran.

Malgré ces relations bilatérales plutôt solides, les rapports se sont progressivement dégradés au cours des années 1980, lorsque l'Iran a commencé à se méfier du Pakistan parce qu'il parrainait les talibans en Afghanistan. Selon M^me^ Fair, les événements du 11 septembre 2001 ont fourni au Pakistan une occasion de se défaire de l'image négative qu'il projetait depuis deux décennies, mais les activités terroristes planifiées sur son territoire, l'instabilité politique et l'incertitude concernant ses armes nucléaires l'en ont empêché. Pour certains observateurs, les relations irano-pakistanaises sont bonnes, parce que le Pakistan a partagé son savoir-faire et ses ressources en matière nucléaire avec son voisin iranien. En réalité, comme le souligne M^me^ Fair, l'Iran doute aujourd'hui de la capacité du Pakistan de protéger adéquatement son arsenal nucléaire, précisément parce que son dossier en matière de prolifération n'est pas très reluisant, et il craint que ces armes tombent entre les mains des extrémistes. De

17 Le Pakistan est majoritairement sunnite, mais il compte aussi la deuxième plus importante population chiite au monde, après l'Iran.

même, de nombreux Pakistanais estiment que l'Iran est à l'origine de certains des problèmes qui frappent leur pays, car un lien direct peut être établi entre la violence sectaire et la guerre Iran-Irak de 1980-1988.

Le Pakistan et l'Arabie saoudite

La relation entre le Pakistan et l'Arabie saoudite, très discrète, est caractérisée par une grande interdépendance. Selon l'ancien chef du renseignement saoudien, le prince Turki al-Faisal, il n'existe pas « ailleurs dans le monde de relations [bilatérales] plus étroites sans traité officiel ». Selon Michael Kalin, du Bureau de l'évaluation internationale du Bureau du Conseil privé, la collaboration entre les deux pays tient à trois facteurs :

A) *La solidarité islamique et une crise de légitimité politique comparable*. Si l'Arabie saoudite et le Pakistan affirment être nés de l'islam, les dirigeants des deux pays ont fait la promotion de l'islam pour combler le manque de légitimité politique auquel ils font face. En Arabie saoudite, la famille royale soutient le clergé dans le but de justifier le pouvoir d'un régime non élu dont la survie dépend d'une alliance défensive avec les États-Unis. Au Pakistan, l'islam politique a depuis toujours été utilisé par Islamabad pour renforcer le gouvernement central au détriment des forces identitaires régionales et ethniques.

B) *Des rôles militaires et économiques complémentaires*. L'Arabie saoudite, riche mais vulnérable, et le Pakistan, pauvre mais doté d'une puissance militaire considérable, se sont appuyés sur leurs forces respectives pour pallier leurs faiblesses. Riyad a fourni ainsi plus d'aide financière au Pakistan que tout autre pays non arabe; le Pakistan, quant à lui, a envoyé au cours de son histoire des milliers de militaires assurer la défense du royaume saoudien.

C) *Les rapports avec les États-Unis*. Tant l'Arabie saoudite que le Pakistan étaient farouchement opposés au communisme durant la Guerre froide; de plus, de 1982 à 1990, tous deux ont collaboré avec les États-Unis pour armer et former les mujahideen afghans. La politique étrangère des deux pays poursuit des objectifs ambitieux mais souvent divergents : mettre en valeur leur alliance avec les États-Unis tout en faisant valoir leur rôle de défendeurs de l'islam.

À la lumière de ces réalités, dit M. Kalin, il faut observer que les relations entre l'Arabie saoudite et le Pakistan font toujours l'objet d'une triangulation avec Washington. C'est précisément dans ce contexte qu'on doit situer les tentatives récentes de réconciliation de l'Arabie saoudite en Afghanistan. Celles-ci cherchent à renforcer la collaboration entre le royaume saoudien, le Pakistan et les États-Unis.

Stratégie et politique mondiale

Un des modules de la conférence a porté sur le rôle du Pakistan sur la scène politique mondiale. Il y a eu un débat sur les relations américano-pakistanaises et les efforts du Pakistan pour mater l'insurrection, et un examen de la place du Pakistan dans le monde musulman.

L'objectif des États-Unis au Pakistan est clair : stabiliser l'État pour qu'il les aide à atteindre leur objectif principal dans la lutte contre le terrorisme. Pour ce faire, les États-Unis ont dépensé quelque 11 milliards de dollars au Pakistan depuis la fin de 2002 dans des projets axés, par exemple, sur la sécurité des armes nucléaires, le renforcement des forces armées et des programmes de développement pilotés par USAID. M^{me} Fair a néanmoins reconnu clairement que les États-Unis n'ont pas réussi à stabiliser le pays. Cet échec est dû à plusieurs facteurs, notamment les suivants :

1) *La vaste majorité des fonds a été attribuée à l'armée*, dans le but de la renforcer, pour qu'elle réussisse à contrer la montée de l'activisme et à protéger la frontière afghane du côté du Pakistan. Malgré tout, l'efficacité des forces armées ne s'est pas améliorée et celles-ci continuent de mener leur propre stratégie. Ce préjugé favorable envers l'armée a engendré du ressentiment, car l'aide au développement dont bénéficie la population ne s'élève qu'à environ 100 millions de dollars américains par année.

2) Les États-Unis ont jusqu'à maintenant résisté à la tentation d'*imposer des conditions à la distribution de l'aide au Pakistan*. De l'avis de M^{me} Fair, les autorités américaines croient que si elles continuent à fournir une aide axée sur l'offre, les États-Unis gagneront la sympathie et l'adhésion des Pakistanais. Elle souligne cependant que cette hypothèse ne repose sur aucune donnée empirique.

3) Les États-Unis n'ont jamais adopté une *politique claire et nette envers le Pakistan* parce qu'ils ne comprennent pas la situation sur le terrain. Al-Qaïda est l'adversaire désigné depuis le début, mais les organisations terroristes cachemiriennes ont été presque totalement ignorées, comme l'ont été leurs liens avec al-Qaïda et les talibans.

Pour réparer leurs échecs, selon l'experte, les États-Unis devraient peut-être d'abord atténuer la méfiance qui existe entre les deux pays. Selon elle, cette méfiance résulte de plusieurs demi-vérités qui ont amené le Pakistan non seulement à douter des véritables intentions des États-Unis, mais aussi à présumer qu'ils ne défendaient que leurs propres intérêts. De l'avis de M^me^ Fair, une fois cet obstacle écarté, il sera possible de s'attaquer avec plus de succès aux autres préoccupations bilatérales, notamment la réforme du système judiciaire et la mise en place d'institutions civiles pour « civiliariser » le gouvernement. Comme l'a cependant souligné un présentateur, il sera difficile de régler la question de la méfiance si les États-Unis continuent de mener des attaques en territoire pakistanais à l'aide de drones.

Enfin, M^me^ Fair croit que les États-Unis devraient réévaluer les avantages qu'ils retirent de leur appui au Pakistan. Ils devraient par exemple assortir leur aide de conditions et exiger des résultats tangibles en échange de celle-ci, à défaut de quoi ils la supprimeraient. Ce pourrait être un moyen d'atténuer les problèmes liés à l'incapacité du Pakistan de s'attaquer aux menaces que représentent al-Qaïda et les talibans. Washington pourrait aussi solliciter l'aide de ses alliés traditionnels. Selon M^me^ Fair, s'ils se fixent cet objectif, les États-Unis pourront mettre à profit l'avantage politique que leur donne l'élection de Barack Obama.

En ce qui concerne le Pakistan et sa place dans le monde musulman, un présentateur estime que le pays doit à son tour affronter le clivage tribal entre sunnites et chiites auquel les autres pays musulmans font face depuis longtemps, car le système tribal demeure très fort dans tout le monde musulman. Au Pakistan, toutefois, ces problèmes ont surgi principalement parce que le pays sert de champ de bataille à des luttes menées par alliés interposés. Après avoir fait remarquer que ni les talibans ni al-Qaïda n'étaient présents au Pakistan lors de sa création, le présentateur a regretté que les États-Unis aient soutenu le régime du général Moucharraf durant tant d'années parce qu'ils croyaient qu'il était la meilleure garantie de stabilité au Pakistan.

Conclusion : Un pays, plusieurs avenirs

La conférence a fourni l'occasion d'entendre des points de vue variés sur divers aspects de la sécurité au Pakistan aujourd'hui et demain. Les discussions ont fait ressortir plusieurs facteurs qui influeront sur l'avenir sécuritaire du pays et ont mis en relief des considérations d'ordre intérieur, régional et mondial. Les conclusions qui se dégagent des exposés et des discussions sont loin d'être réjouissantes : le Pakistan, plaque tournante du terrorisme jihadiste, a devant lui une tâche colossale qui s'avérera encore plus difficile s'il ne fait pas preuve de détermination et si les principaux acteurs ne font pas front commun. Le pays est également aux prises avec une économie défaillante et d'importants problèmes socio-économiques, sans compter les tensions avec le voisin indien et la situation en Afghanistan. Même si un gouvernement civil dirige aujourd'hui le pays, l'absence d'institutions démocratiques et l'application limitée du principe de la primauté du droit précarisent la situation.

Dans ce contexte, le lieutenant-général à la retraite Talat Masood a proposé trois scénarios sur l'avenir du Pakistan dans le dernier module de la conférence, puis les a expliqués en utilisant les facteurs de changement examinés au cours de la conférence. Ces scénarios, qui sont décrits ci-après, visent à stimuler les discussions.

Scénario 1 : Le plus optimiste.

Dans ce scénario optimiste, le gouvernement du Pakistan réussit à créer un contexte propice qui lui permet de surmonter les principales difficultés auxquelles le pays fait face en ce moment. Les dirigeants civils et militaires saisissent la nécessité de changer les choses et de tourner le dos aux idées dépassées. Se faisant l'écho de la résilience du peuple pakistanais, les dirigeants comprennent que la population a soif de changement et décident de mettre en place des institutions démocratiques et un système judiciaire dans lesquels elle peut avoir confiance. L'armée cède une partie de son pouvoir politique et se soumet à l'autorité du gouvernement civil. Elle redéfinit son rôle en accord avec les réalités du 21e siècle, ce qui signifie qu'elle renonce totalement à la guerre asymétrique et que le Pakistan gère son arsenal nucléaire de manière responsable. L'armée n'intervient plus dans la vie politique courante et la diminution du budget militaire permet au gouvernement de porter son attention sur d'autres secteurs de l'économie.

Ces grands changements permettent ensuite de reprendre le contrôle des zones tribales et des régions frontalières en général et d'y rétablir le principe de la primauté du droit. Les talibans et les

autres mouvements extrémistes sont progressivement maîtrisés, les habitants de ces régions se rendant compte que la violence et l'idéologie de ces mouvements n'ont pas apporté la prospérité. L'insurrection au Baloutchistan, qui est intimement liée à l'activisme des autres régions, se résorbe aussi, et les anciens groupes d'insurgés intègrent le processus politique dominant. L'évolution de la situation produit un effet d'entraînement sur l'Afghanistan, où l'insurrection commence à se résorber, les talibans ayant perdu leur base logistique et leur sanctuaire. Les seigneurs de la guerre battent en retraite et le gouvernement de Kaboul, sous de nouveaux dirigeants ou un Hamid Karzaï nouveau genre, s'affirme avec le soutien de la communauté internationale.

Au même moment, les rapports entre le Pakistan et l'Inde s'améliorent, car les attaques terroristes en sol indien ont cessé. Le gouvernement civil renouvelé d'Islamabad a compris que l'armée ne peut plus parrainer ni même tolérer l'activité terroriste. Il s'ensuit une baisse rapide des attentats terroristes au Pakistan et le terrorisme transfrontalier visant l'Inde est enfin jugulé. Le dégel des relations bilatérales, entamé avant les événements de la fin de 2008, s'accentue de nouveau, et l'Inde et le Pakistan prennent enfin des mesures concrètes pour régler le contentieux sur le Cachemire. L'Inde comprend que seule la paix dans la région lui permettra d'accéder au statut de grande puissance, ce qui incite à redoubler d'efforts en vue de trouver une solution durable dans les dossiers d'intérêt commun. Au Cachemire aussi l'activisme bat de l'aile. Les Cachemiris exigent une solution politique durable au contentieux sur leur État et se soulèvent contre le terrorisme. Privées de l'appui de la population et de l'armée, les organisations comme le LeT et le Jamaat-ud-Dawa disparaissent lentement.

L'économie aussi s'améliore. La récession mondiale prend fin, l'économie pakistanaise respire mieux. L'entente conclue à la fin de 2008 avec le FMI entraîne une amélioration notable de la politique économique. Comme Islamabad a adopté de nouvelles mesures en vue de créer des institutions démocratiques et d'imposer le principe de la primauté du droit, la sécurité s'améliore et l'économie peut de nouveau prospérer. Désireux de répondre aux besoins d'une population jeune, les investisseurs étrangers sont plus disposés à s'engager de nouveau au Pakistan. Les échanges commerciaux augmentent, la communauté internationale étant plus optimiste à l'égard du Pakistan et ne craignant plus d'y investir.

De manière générale, le Pakistan a reconquis le respect de la communauté internationale et entretient de meilleurs rapports avec

la Chine, l'Iran, le monde musulman et les États-Unis. Le tourisme reprend. Des gens de partout dans le monde se rendent dans les lieux de villégiature du Cachemire et de la vallée de Swat. Toutes les régions cherchent à attirer les touristes, comme le fait l'Inde depuis une décennie. La croissance économique annuelle étant de 7 ou 8%, les jihadistes, désarmés, sont réintégrés sans l'économie normale, ce qui réduit le risque qu'ils retournent à l'extrémisme. En général, la pauvreté recule très rapidement, les gens ont de l'eau potable et de la nourriture, et les crédits consacrés à l'éducation augmentent.

Scénario 2 : Le plus pessimiste.

Ce scénario est diamétralement opposé au premier. Dans ce cas, les insurrections qui minent la sécurité du Pakistan se poursuivent. Les forces de sécurité sont incapables, ou refusent, de contenir les talibans et les autres groupes dans les FATA et la PFNO, et ces groupes étendent graduellement leurs activités plus à l'est et au sud, s'assurant ainsi le contrôle total de ces territoires et dominant de grands secteurs du Baloutchistan et même du Pendjab. L'activité terroriste s'amplifie et fait régulièrement de nombreux morts. Le gouvernement n'exerce désormais plus aucun contrôle sur de vastes pans du territoire national, et les talibans y ont imposé leur autorité.

Une situation semblable existe dans la partie pakistanaise du Cachemire, l'Azad Cachemire. Le LeT et le Jamaat-ud-Dawa conservent un rôle important dans la vie quotidienne des Cachemiriens dans la mesure où ils prennent des initiatives politiques et planifient sur leur territoire des attaques terroristes qu'ils exécutent en Inde. Les opérations visent les forces de sécurité indiennes dans la partie du Cachemire administrée par New Delhi, le Jammu-et-Cachemire, et des villes indiennes et ont pour conséquence une nette dégradation des rapports entre les deux pays. L'Inde considère qu'elle n'a plus d'autre choix que de lancer des opérations militaires contre le Pakistan pour détruire les camps d'entraînement et les centres logistiques du LeT et du Jamaat-ud-Dawa dans l'Azad Cachemire. La tension monte, et une nouvelle épreuve de force militaire s'engage entre les deux pays, comme en 2001-2002. Le Pakistan masse une fois de plus toutes ses forces le long de la frontière indienne, laissant le reste du pays à la merci des talibans et des autres mouvements venant de l'Ouest.

Sur la scène nationale, les stratégies et les politiques gouvernementales font abstraction des problèmes et des réalités du pays. Le principe de la primauté du droit et le constitutionalisme n'ont pas

pu être instaurés et les institutions démocratiques fonctionnelles demeurent rares ou inexistantes. En outre, l'armée demeure toute-puissante et domine l'activité politique et économique. Le secteur social est négligé, la pauvreté et la misère socio-économique sont en hausse, le secteur des services stagne. La dégradation de l'économie, qu'aggravent la hausse de l'activisme et la faiblesse des dirigeants en poste à Islamabad, entraîne l'effondrement complet du pays. De nouvelles crises régionales éclatent lorsque la population constate qu'elle ne peut plus compter sur l'État, les extrémistes accroissent leur emprise sur le pays et la violence ethnique et sectaire se propage à la faveur de l'atomisation de l'autorité. Le pays est soumis à la loi de la jungle.

Cette nouvelle conjoncture a fait fuir les investisseurs étrangers. Le refus du pays de reconnaître la primauté du droit, un système financier peu fiable et l'agitation qui menace les étrangers partout au pays les inquiètent. La communauté internationale est forcée de compter avec des centres du pouvoir rivaux qui affaiblissent du coup un peu plus l'autorité du gouvernement central. L'armée organise un nouveau coup d'État et démet les fonctionnaires, les dirigeants politiques et les magistrats. Bref, le Pakistan n'est plus un État digne de ce nom et n'a plus aucune existence politique.

Scénario 3 : Une vision nuancée.

Le lieutenant-général Masood nous a décrit un Pakistan dont le rendement économique demeurera imprévisible et extrêmement incertain dans un avenir proche. La croissance économique reprendra en 2011, mais retombera ensuite à un taux relativement faible de 4 % par an, ébranlant la confiance d'investisseurs déjà sceptiques au vu de l'impuissance du gouvernement à opérer des réformes économiques sérieuses. La sécurité publique s'améliore, mais l'activisme et le terrorisme subsistent, particulièrement au Baloutchistan, ainsi que dans les FATA et la PFNO. Dans ces deux derniers territoires, la criminalité et les trafics en tous genres forment l'ossature de l'économie. Comme le gouvernement est incapable d'entreprendre des réformes sociales, la pauvreté s'aggrave et le chômage augmente. Enfin, l'armée refuse de céder une partie de ses pouvoirs politiques et économiques.

L'argent envoyé par les Pakistanais de l'étranger et l'aide internationale, lorsque l'économie mondiale commence à se redresser, atténuent certains de ces problèmes. La communauté internationale prend alors conscience de l'urgence de la situation et l'aide étrangère augmente. L'entente intervenue avec le FMI en novembre 2008 commence à donner des résultats, quoique

modestes. Même si le gouvernement n'arrive pas à écraser définitivement l'insurrection, les pressions sur l'armée et l'ISI s'accentuent, et les opérations terroristes transfrontalières contre des cibles indiennes commencent à s'atténuer, ce qui contribue à l'amélioration des rapports avec l'Inde et à des avancées dans le processus de paix. Le terrorisme recule aussi en Occident grâce aux efforts accrus de la communauté internationale pour aider le Pakistan à sécuriser sa frontière avec l'Afghanistan.

Annexe : Ordre du jour de la conférence

La conférence est conjointement parrainée par le Service canadien du renseignement de sécurité et les ministères des Affaires étrangères et du Commerce international, de la Défense nationale et de la Sécurité publique du Canada.

22 janvier 2009

8 h 45	*Mot de bienvenue*
	Objectifs de la conférence et attentes
9 h	*Le Pakistan vu par le Canada*
9 h 15	*Mot du directeur*
9 h 45	Module[18] 1 : Le Pakistan aujourd'hui : les enjeux importants
	Exposés (15 minutes chacun)
	Amis ou ennemis? Les relations civiles-militaires
	L'image internationale du Pakistan
	La cinquième crise indo-pakistanaise et la stratégie de l'armée pakistanaise
	Le « Pakistan du peuple » : la société civile, l'opinion publique et les médias
11 h	Pause
11 h 20	Séance plénière
12 h 15	Déjeuner

18 La conférence est divisée en cinq modules. Chacun comprend une série d'exposés interactifs donnés par des spécialistes, suivis d'une table ronde entre les participants (en plénière ou en sous-groupes).

13 h 30	MODULE 2 B LA SÉCURITÉ AU PAKISTAN
	Exposés (15 minutes chacun)
	Clés de la compréhension de la sécurité au Pakistan
	Évaluer la sécurité des armes et des matières nucléaires du Pakistan
	Contrer la violence : démêler les objectifs des divers extrémistes
	Réseaux extrémistes et frontières poreuses : l'état actuel des territoires tribaux fédéraux et de la Province de la frontière du Nord-Ouest
14 h 45	Pause
15 h 15	Atelier en sous-groupes
16 h 30	Exposé principal
17 h	Levée de la séance

23 janvier 2009

9 h	Aperçu de la première journée et programme de la seconde journée
9 h 15	Module 3 B le Pakistan et ses voisins
	Exposés (15 minutes chacun)
	L'Afghanistan et le Pakistan : deux pays, une guerre
	Le Pakistan et l'Inde : Identités rivales ou démagogie compétitive?
	L'Asie centrale et les méandres de la politique sur les ressources
	Les liens pakistano-saoudiens : anatomie d'une relation stratégique
10 h 30	Pause
10 h 45	Séance plénière
12 h	Déjeuner
13 h 15	Module 4 B Stratégie et politique mondiale
	Exposés (15 minutes chacun)
	Relations Pakistan-États-Unis
	Les États-Unis et les efforts de contre-insurrection de l'armée pakistanaise
	Le Pakistan et le monde à majorité musulmane
	Réflexions (10 minutes chacune)
	Qu'est-ce que cela signifie pour le Canada?

14 h 30	Séance plénière
15 h	Pause
15 h 30	MODULE 5 B UN PAYS, PLUSIEURS AVENIRS
	Que sera le Pakistan en 2019?
16 h 15	Atelier en sous-groupes
17 h 15	*Prendre contact avec les spécialistes : l'expérience du SCRS*
17 h 30	*Compte rendu du travail en sous-groupes*
18 h	*Sommaire et conclusion*
18 h 15	Levée de la séance