

Inde, Pakistan, Etats-Unis : quelle sortie de crise au Cachemire ?

Jasmine Zérinini-Brotel

De motif à une crise bilatérale larvée, le Cachemire, un territoire montagneux situé à la frontière Nord de l'Inde et Nord-Ouest du Pakistan, est devenu depuis 1999, aux yeux de l'opinion politique internationale, "l'un des deux points chauds de l'Asie" avec Taiwan, selon les termes de l'ancien Président américain Bill Clinton. Depuis leurs essais conduits en mai 1998, l'Inde et le Pakistan sont officiellement dotés de la technologie nécessaire à produire des armements nucléaires. Le risque d'une escalade, prenant sa source dans un conflit localisé au Cachemire, ne peut plus être définitivement écarté. La "mini-guerre" de trois mois qui avait opposé les deux pays dans la région de Kargil, à l'été 1999, avait amené à cette prise de conscience. Les risques de débordement étaient alors apparus et une pression internationale discrète mais efficace s'était exercée derrière l'Inde, la soutenant dans sa position d'agressée, tout en lui signalant l'intérêt de circonscrire le conflit à un niveau local. Cette nouvelle donne nucléaire a fait déborder la question du Cachemire de son cadre strictement régional. L'année 1999-2000 a ainsi été marquée par des déclarations inquiètes des partenaires européens comme des Etats-Unis. Le 16 mars 2000, le Parlement européen avait ainsi adopté une résolution soulignant " le danger croissant que représente [...] l'absence de progrès sur la voie de la résolution du contentieux entre l'Inde et le Pakistan au sujet du Jammu-et-Cachemire". Elle faisait écho à la déclaration alarmiste de Bill Clinton, très mal reçue en Inde, qui identifiait l'Asie du Sud comme "l'endroit le plus dangereux", sous-entendu, "au monde".

Deux ans plus tard, la situation régionale a subi une modification majeure, avec l'effondrement du régime taleb en Afghanistan, le repositionnement pakistanais et l'entrée en scène des Etats-Unis. Les attentats du 11 septembre 2001 et l'opération américaine en Afghanistan sont-ils susceptibles pour autant de changer la donne entre l'Inde et le Pakistan, particulièrement vis-à-vis de la question du Cachemire ? Jusqu'ici en effet, la question du Cachemire apparaissait être dans une impasse, au fond de laquelle se dessinaient peu de portes de sortie. Depuis la crise de Kargil et le coup d'Etat du général Musharaf, le principal architecte pakistanais de cette opération en territoire sous contrôle indien, l'Inde a choisi de refuser le dialogue avec le Pakistan, en l'absence d'une diminution concrète des infiltrations de terroristes à travers la LoC. Le sommet d'Agra, en juillet 2001, organisé sous pression américaine¹, n'avait finalement montré que l'énorme distance séparant les positions des deux voisins. Jusqu'au 11 septembre, celles-ci reposaient, du côté indien, sur des exigences

¹ Ce que lui avait d'ailleurs reproché le parti du Congrès, principal opposition au gouvernement actuel dirigé par le BJP.

posées comme préalable à toute discussion et, du côté pakistanais, sur une certaine désinvolture consistant à soutenir des groupes de militants actifs au Cachemire indien tout en niant toute possibilité de pression à leur égard. L'arrivée "sur zone" de l'acteur américain, qui regardait jusque là la situation d'un œil certes préoccupé mais distant, est en train de pousser à une modification de la donne entre les deux pays. Chacun espère en effet tirer profit du nouvel engagement des Etats-Unis dans la région.

L'Inde et les Etats-Unis depuis le 11 septembre : vers quelle relation de long terme ?

Le renouveau de l'intérêt américain pour l'Inde ne date pas de George W. Bush mais de son prédécesseur, Bill Clinton, qui y avait effectué une visite en grande pompe durant quatre jours, courant mars 2000. Deux motifs principaux avaient motivé cette venue : la question du nucléaire et la volonté d'intensifier les relations commerciales entre les deux pays. Car pour l'administration Clinton, convaincue de la nécessité d'un contrôle des armements nucléaires au niveau international, le développement des technologies nucléaires et la course aux armements menées par l'Inde et le Pakistan était bien un facteur majeur d'instabilité. Cet aspect de la politique américaine ainsi que certaines déclarations sur le Cachemire, perçues comme des signes d'ingérence par New Delhi ont constitué des freins au développement des relations indo-américaines. Au-delà du réchauffement, manifeste à travers la multiplication de visites ministérielles ou officielles certainement plus médiatisées que par le passé, notamment celle du Premier ministre indien Atal Behari Vajpayee aux Etats-Unis en septembre 2000, la substance continuait à faire défaut.

L'arrivée de George W. Bush à la Maison Blanche a constitué pour le gouvernement indien, avant même le 11 septembre, une excellente surprise. Le nouveau Président s'est très vite démarqué des engagements de son prédécesseur en matière de contrôle des armements nucléaires et a repris avec enthousiasme le projet de *National Missile Defense*. Sur ce dernier plan, New Delhi avait manifesté un soutien aussi rapide que surprenant. Brahma Chellaney, un analyste connu pour ses positions anti-chinoises et membre du premier *National Security Advisory Board*, constitué par le gouvernement indien en juin 1999, était allé jusqu'à faire la proposition de placer l'Inde sous le parapluie américain². Pour l'administration Clinton en effet, la rivalité sino-indienne et la volonté marquée par New Delhi

² Voir son article dans le *International Herald Tribune* du 10 avril 2000.

d'étendre pacifiquement sa zone d'influence au-delà des limites géographiques de l'Asie du Sud³ venaient contrebalancer l'attitude négative sur le nucléaire.

La projection de puissance est un thème récurrent de la politique indienne depuis le milieu des années 1980. Il a été poursuivi avec plus ou moins de succès depuis cette période, avant tout du fait des contraintes financières. Il ne peut être conçu sans un important effort militaire, notamment en équipement de la Marine indienne. Or le contexte de la rivalité indo-pakistanaise continue de donner la primauté à l'équipement de l'armée de Terre et de l'armée de l'Air, au détriment de la Marine. Pourtant, le gouvernement actuel dirigé par le Bharatiya Janata Party, attaché à démontrer que l'Inde a non seulement le discours mais aussi les actes d'une grande puissance, cherche à mettre en avant sa capacité à s'imposer au-delà de son périmètre régional. Dans cette optique, la Marine indienne a conduit des exercices navals avec le Vietnam en mer de Chine du sud à l'automne 2000, bien au-delà des limites habituelles de pénétration de ses navires de guerre, ce que Pékin avait assimilé à "un défi"⁴. Le Vietnam, mais aussi la Malaisie, constituent des partenaires privilégiés dans cette stratégie indienne, qui l'avait amené à signer avec le premier un protocole de coopération de défense dès 1994, étendu courant 2000. Cette stratégie n'est pas sans rappeler celle de la Chine qui, outre le Pakistan, soutient économiquement et stratégiquement la Birmanie et a tenté une percée au Bangladesh, au Népal et au Sri Lanka, pays que l'Inde considère dans sa sphère d'influence légitime. Le rapprochement avec la Birmanie, qui fut l'un des points d'angle de la politique étrangère menée par le BJP en 1999-2000, participe également de cette volonté de desserrer l'étau chinois et de rivaliser avec Pékin avec ses propres armes : économiques et militaires. Mais l'activisme de la diplomatie indienne ne se traduit pas uniquement avec la Chine en regard. Les Etats-Unis constituent aussi un rival potentiel, lorsqu'ils s'approchent trop de l'Asie du Sud. Ainsi, le Chef d'état-major de la Marine à cette période, l'amiral Sushil Kumar, avait-il fait entendre la voix du gouvernement indien lorsqu'il estima inopportun la création d'une base américaine au Bangladesh, projet qu'aurait évoqué le Président Clinton lors de sa tournée sud-asiatique au printemps 2000⁵.

Ces différents éléments illustrent bien la difficile relation indo-américaine sous le gouvernement Clinton. Du point de vue américain en effet, avant le 11 septembre, l'Inde pouvait être un allié sur certains points, mais un allié dans l'ensemble peu docile qu'il

³ Un autre angle d'approche, peut-être plus porteur sur le long terme, a été privilégié, celui de l'intensification de liens économiques avec les pays d'Asie du Sud-Est. Ces pays, en particulier Singapour et la Corée du Sud, sont aujourd'hui parmi les premiers investisseurs en Inde.

⁴ *Huasheng Bao* du 2 mai 2000.

⁵ Propos tenus lors d'un colloque organisé par l'Université de Jaipur en mars 2000. Les Etats-Unis n'ont pas abandonné le projet de tisser de plus amples liens militaires avec le Bangladesh, notamment à travers la signature d'un Status of Forces Agreement (SOFA), comme le soulignait encore Christina Rocca en mai 2002.

convenait, de plus, de ramener à la raison sur un dossier central, celui du nucléaire, y compris par le biais de sanctions.

L'administration Bush a d'emblée abandonné cette position, reconnaissant à l'Inde dans les faits, un droit à se doter d'armements nucléaires et remettant en cause la validité et l'intérêt politique des sanctions imposées par l'équipe Clinton après les essais de mai 1998⁶. Elle marqua aussi sa différence sur le plan de la coopération de défense, au point mort avec le précédent gouvernement car reliée à la plus vaste question du dialogue stratégique. Dès juillet 2001, le Chef du comité des chefs d'Etat-major, le général Shelton, effectuait une visite officielle en Inde. Elle fut particulièrement significative car il s'agissait de la première conduite par un officier de ce niveau et parce qu'elle eut lieu au moment même où l'Inde procède à un exercice d'unification du commandement de ses forces armées, devant culminer en la création d'un poste équivalant en titre à celui du général Shelton.

Ces premiers pas dans le réchauffement ont été remis en question par les attaques terroristes visant les Etats-Unis. Le 11 septembre a contraint Washington à s'intéresser de beaucoup plus près aux affaires sud-asiatiques et, par conséquent, à repenser ses relations avec l'Inde. Alors que les premières prises de position américaines, bien accueillies à New Delhi, dérivait de l'orientation politique générale de la nouvelle administration, le repositionnement qui a suivi a, en quelque sorte, eu lieu sous la contrainte. La nouvelle donne internationale, en mettant les Etats-Unis au cœur des problématiques de l'Asie du Sud, en particulier la rivalité indo-pakistanaise, les a poussé à abandonner leur place privilégiée d'observateur pour celle, moins confortable, d'acteur à part entière. New Delhi espéra mettre à profit la signification des attentats contre le World Trade Centre et le Pentagone. Le gouvernement indien chercha ainsi à mettre en avant ses difficultés avec ces mêmes mouvements depuis le milieu des années 1990 au Cachemire et ses tentatives, dans l'ensemble sans succès, d'attirer la sympathie de la communauté internationale pour son propre combat contre le terrorisme islamiste. Avant le 11 septembre, le terrorisme international, en particulier islamiste, figurait certes au rang des préoccupations communes indo-américaines - et indo-européennes d'ailleurs - mais les groupes de travail constitués sur le sujet n'avaient pas donné lieu à de réelles avancées, achoppant notamment sur la définition de base du terrorisme. L'ouverture en Inde d'un bureau du *Federal Bureau of Investigation* (FBI) avait également été évoquée après la visite de son directeur, George Tenet, début 2000, mais sans suite. La mise sur pied du "U.S.-India Counterterrorism Working Group" fut dotée d'un important effet d'annonce qui ne fut pas suivi d'actions ou de décisions communes significatives. De fait, l'administration Clinton, si elle souhaitait ouvrir de nouveaux canaux de communication avec les autorités indiennes, ne s'était pas résolue à

⁶ Après hésitation, les sanctions ont finalement été levées le 11 septembre 2001 pour l'Inde comme pour le Pakistan.

clure ceux développés et entretenus depuis de longues années avec le Pakistan. Au creux de la relation américano-pakistanaise, peu après l'escale de quatre heures à Islamabad faite par Bill Clinton au terme de sa visite officielle en Inde, Mohinuddin Haider, le ministre de l'Intérieur pakistanais se rendait aux Etats-Unis et discutait avec le FBI d'une éventuelle coopération dans le domaine de la formation de la police et de l'aide que pourraient apporter les Etats-Unis dans l'extradition des "defaulters"⁷ réfugiés sur le sol américain. Les attentats du 11 septembre et la désignation du groupe al Qaida comme leur commanditaire et exécuteur ont ramené cette dimension sur le devant de la scène. Cela explique la réactivité des autorités indiennes et leur offre unilatérale de permettre l'accès de certaines bases militaires indiennes le temps des opérations américaines en Afghanistan. La réponse américaine, parce que fondée sur des considérations tactiques et non stratégiques, n'a pu que décevoir le gouvernement indien. Au-delà, c'est l'opinion publique indienne et en particulier les classes moyennes, demandeuses d'un rapprochement avec les Etats-Unis pour des raisons culturelles et économiques, qui se sont senties trahies. D'un strict point de vue de tactique militaire, la décision américaine de privilégier l'offre pakistanaise est parfaitement justifiable. D'un point de vue stratégique et diplomatique, la fin de non-recevoir qui fut adressée à l'Inde est une maladresse majeure. Certains officiels américains le reconnaissent volontiers, tout en l'expliquant par l'ambiguïté de la politique américaine vis-à-vis de l'Inde sur le long terme⁸. Car la question de l'approche à long terme est primordiale. Même après le 11 septembre, les Etats-Unis ne semblent pas avoir décidé du type de relations diplomatiques, économiques et militaires qu'ils veulent développer avec l'Inde. De fait, le préalable à toute intensification des relations est une amélioration de la situation économique indienne. On peut y lire un parallèle avec la Chine. Alors que New Delhi veut convaincre de son statut de grande puissance sur la seule base de sa population et de sa capacité militaire, cette phase n'a réellement été atteinte par la Chine qu'avec le décollage économique et l'ouverture aux capitaux étrangers. L'économie indienne, en dépit des efforts de la dernière décennie, reste surprotégée et son taux de croissance est bien en-dessous des records chinois. Dans le langage direct d'un officiel américain en poste à New Delhi, les relations américano-indiennes peuvent évoluer selon trois scénarii. Au-dessous de 3 % de croissance de l'économie indienne, "il n'y a pas de relation" de partenariat envisageable. Entre 3 % et 7 %, "il y a une relation mais sa nature doit être discutée". "Au-delà de 7 %, la relation s'impose"⁹. Ce type de *realpolitik* risque de ne pas convenir à New Delhi qui estime la relation non seulement légitime mais devant nécessairement être construite sur la base de la réciprocité.

⁷ Ce terme désigne les ressortissants pakistanais n'ayant pas remboursé des sommes réputées frauduleuses, au terme fixé par le gouvernement, dans le cadre de son plan de *National Accountability*.

⁸ Interview, New Delhi, 6 novembre 2001.

⁹ Idem.

D'importants efforts diplomatiques ont cependant été faits depuis septembre 2001 et le revirement américain envers le Pakistan, pour rassurer New Delhi de la volonté américaine de s'engager à ses côtés. Certaines causes de friction ont ainsi été levées ou sont en passe de l'être comme sur le dossier du *Light Combat Aircraft* (LCA), de la coopération de défense et de la lutte contre le terrorisme. Le dossier du LCA empoisonne les relations indo-américaines depuis l'imposition des sanctions en 1998. Ce petit avion de combat fabriqué localement fait appel à la technologie et aux pièces de nombreuses entreprises étrangères, essentiellement européennes ou américaines. Or les sanctions touchant le transfert de technologie dites sensibles, ces pièces sont, depuis lors, bloquées aux Etats-Unis. L'engagement d'un "examen rapide" des demandes indiennes concernant les pièces détachées du LCA, en décembre 2001, à l'issue de la réactivation du *Defense Policy Group* (DPG), peut être considéré comme un pas significatif en avant de la part des Etats-Unis. Bien qu'il ne s'agisse pour le moment que d'un effet d'annonce, il n'est pas négligeable. La remise en route du DPG est en elle-même un indice de la volonté américaine d'aller de l'avant. D'autant plus qu'elle a été accompagnée de l'annonce de la reprise des exercices communs entre les Marines des deux pays. Celle-ci a été rapidement suivie d'effet par la tenue d'un exercice modeste mais significatif de sauvetage en mer. Un deuxième exercice, terrestre celui-ci, mobilisant pendant deux semaines environ 200 hommes des forces spéciales américaines, a eu lieu en mai. Ces différentes mesures, qui s'accompagnent d'une reprise partielle des exportations militaires américaines vers l'Inde (vente de radars), ne constituent cependant pas la base d'un grand partenariat stratégique.

Elles répondent aussi, à long terme, à cet unilatéralisme américain que déplorent par les dirigeants européens. L'attitude américaine sur le terrorisme est éclairante sur ce point. Dès le 25 septembre, le Président Bush rendait publique une liste de 26 organisations terroristes liées au réseau al Qaida et annonçait les mesures de répression financière prises à leur égard. Mais en dépit des sollicitations indiennes pour y inclure le *Lashkar-e-Taiba* et le *Jeish-e-Mohammed*, les deux groupes les plus actifs au Cachemire indien, l'administration américaine ne donna pas de suite. Ce n'est que le 7 décembre, peu avant l'attaque sur le Parlement central indien à New Delhi, que ces deux structures furent incluses dans la "liste d'exclusion terroriste", qui n'implique qu'une surveillance accrue des membres, leur déportation possible vers un pays tiers et le refus de leur délivrer des visas. Le 26 décembre, ces groupes étaient finalement mentionnés dans la "vraie" liste, celle du Département d'Etat. Bien qu'il s'agisse d'un gain diplomatique notable pour l'Inde, du fait de la reconnaissance que lui apporte une telle mesure, on peut néanmoins encore la considérer sous l'angle du symbolique. D'une part, parce qu'il était difficilement justifiable pour les Etats-Unis, après tant de déclarations sur la nécessité de développer les relations et le dialogue bilatéraux, de ne pas faire preuve de compréhension devant une attaque aussi audacieuse contre l'autorité

gouvernementale et le symbole de la démocratie indienne. Enfin, parce que dans son discours annonçant l'inclusion du *Lashkar* et du *Jeish* dans la liste, Colin Powell se justifia par les actions terroristes de ces deux groupes en Inde et au Pakistan. La mention du Pakistan met en avant les divergences entre la perception indienne et la perception américaine du terrorisme islamique. Il n'y a, de ce fait, que reconnaissance partielle de la légitimité du combat indien contre ces organisations. Car derrière les deux mouvements, basés au Pakistan et fondés par des ressortissants pakistanais, New Delhi affirme voir la main d'Islamabad. La politique américaine dans la région depuis le 11 septembre ne laisse pas de place pour une attitude aussi tranchée. Devant naviguer entre l'Inde et le Pakistan, au risque d'être pris dans les rivalités entre les deux pays, les Etats-Unis n'agissent en fait que selon leur propre intérêt. Celui-ci se manifeste actuellement de deux manières. Le problème le plus éminent pour Washington est la traque des hommes d'al Qaida et des réseaux internationalistes d'Osama ben Laden. Cette chasse à l'homme qui conduit ses militaires de l'Asie centrale aux Philippines, passe aussi par le Cachemire. Un grand quotidien indien, *The Hindu*, a fait état de la présence de troupes américaines et britanniques dans la région sous contrôle indien. A la supposer avérée, cette information paraît être une occurrence ponctuelle de collusion dans les intérêts des deux pays plus que le signe d'une grande entente, même sur la question du terrorisme. Le caractère occasionnel de ce type de mesure peut être souligné par la ligne inchangée des Etats-Unis envers toute manifestation d'unilatéralisme indien. Il semble en effet qu'après l'attaque sur le Parlement central, le gouvernement indien a sérieusement considéré d'opérer des frappes sur des camps terroristes situés de l'autre côté de la Ligne de contrôle. Cette option, développée sous plusieurs formes par le BJP depuis son accession au pouvoir, y compris celle de la "hot pursuit", n'a pas été employée jusqu'ici. La stature internationale de l'Inde s'était trouvée grandie de ne pas l'avoir retenue lors de la crise de Kargil, alors qu'elle était également privilégiée dans certains cercles militaro-bureaucratiques. En décembre 2001, l'option aurait de nouveau été écartée sous la pression américaine¹⁰ justifiant, dans un contexte international pourtant différent, la remarque assassine du ministre de la Défense indien, George Fernandes au sujet des frappes américaines sur l'Afghanistan en août 1998 : "quand il est question d'Oussama ben Laden, les Etats-Unis envoient non pas un missile, mais une batterie de missiles, dotés d'une haute précision technologique. [...] Ne pas prendre en considération ce qui se passe au-delà des frontières indiennes aux mains du Pakistan équivaut à ne pas s'attaquer de front au problème [du terrorisme]"¹¹. Les Etats-Unis semblent donc prêts à tolérer une posture militaro-diplomatique indienne très affirmée tant que celle-ci ne pose pas de risques à la stabilité de la région ou qu'elle ne déborde par des

¹⁰ Entretien avec l'ancien chef de la diplomatie indienne, J.N. Dixit, New Delhi, 28 février 2002.

¹¹ Déclaration faite en janvier 2000, citée dans Satu P. Limaye, *U.S.-India relation: Visible to the Naked Eye*,

frontières indiennes. L'absence de pression américaine notable sur le sujet du Cachemire, qui sera évoquée plus en détail plus loin, en est un exemple. Il en est de même des mesures prises par New Delhi envers le Pakistan depuis l'attaque du 13 décembre. Outre le positionnement de cinq cent mille hommes sur la frontière internationale et le déploiement rapporté par la presse de missiles balistiques à courte portée, la fermeture des liens terrestres, aériens, et ferroviaires entre les deux pays à l'initiative de New Delhi, n'a pas justifié de marques de désapprobation des Etats-Unis. Cette position de retrait se fonde sur le besoin qu'ont les Etats-Unis de la coopération pakistanaise dans leur projet en Afghanistan et parallèlement, sur la nécessité de ménager New Delhi. Jusqu'ici, les intérêts indo-américains convergent bien plus qu'ils ne divergent. mais des points d'achoppement sont envisageables, notamment sur la politique américaine vis-à-vis de l'Irak et de l'Iran. Des frappes américaines sur ces deux pays donnerait la limite de l'embellie américano-indienne. pour en revenir à l'Asie du Sud, comme le souligne le commentateur pakistanais Aijaz Ahmad, "en ce qui concerne les relations bilatérales [du Pakistan et de l'Inde] avec les Etats-Unis, l'un ne descend pas parce que l'autre monte"¹². Il ne s'agit pas d'un jeu à somme nulle, où les deux rivaux seraient placés sur le même pied par le troisième acteur. Dans la stratégie américaine en Asie du Sud, l'Inde et le Pakistan sont des pions de valeurs différentes.

Le Pakistan et les Etats-Unis : alliés dans la lutte contre le terrorisme ou "alliés stratégiques" ?

La rapidité du revirement qui a marqué l'attitude de Washington vis-à-vis d'Islamabad depuis le 11 septembre n'a pas manqué de surprendre. Celle d'Islamabad devrait être tout autant soulignée. En apparence, elle a consisté en un lâchage de ce qui avait jusque là constitué sa politique afghane : soutien politique et militaire aux taliban dans sa recherche d'un gouvernement stable et favorable à Islamabad, refus d'un gouvernement de coalition nationale impliquant les autres ethnies et tribus. Depuis le 12 janvier 2002, le général Musharraf paraissait être allé plus loin encore en annonçant l'interdiction de quatre groupes extrémistes sunnites, dont le *Lashkar-e-Taiba* et le *Jeish-e-Mohammed*, et d'un groupe chi'ite. Sur le dossier afghan, le Président et chef de l'exécutif pakistanais n'a pas vraiment eu le choix de son ralliement à la coalition internationale en charge des opérations militaires, menée par les Etats-Unis. Celui-ci lui a été dicté tant pour des raisons internes, dues au risque d'implosion des zones tribales majoritairement pashtounes au Pakistan et à l'agitation attendue de la part des islamistes pakistanais en particulier à Karachi et au Pendjab que, sur le plan externe, par l'absurdité politique de suivre l'Afghanistan des taliban dans sa chute. Du

¹² Aijaz Ahmad, "India and Pakistan. Back from the Brink ?", *Frontline*, vol. 19, n°5, 2-15 mars 2002.

point de vue d'Islamabad, les avancées qui avaient été faites dans les années 1995-1999, en favorisant leur installation à Kaboul et leur conquête du territoire sous contrôle des autres factions ont été remises en cause par la réticence qu'a montré le général Musharraf à abandonner complètement les taliban. Le prix à en payer, la "conquête" de Kaboul par l'alliance du Nord, ne semble pourtant que provisoire.

En effet, le général Musharraf, dans une position difficile le 11 septembre, peut se féliciter de l'audace d'une politique qui l'a aidé à consolider sa position. La situation intérieure au Pakistan est stable et son pouvoir n'est pas contesté au sein de l'armée ni par les services secrets, l'*Inter Services Intelligence*, ISI, derrière la politique afghane des années 1990. De plus, les effets positifs de l'engagement pakistanais commencent à se faire sentir dans un domaine où ils seront bien reçus par la population : l'économie. Le pays est dans un état de quasi-banqueroute, avec une dette extérieure de 15 milliards de dollars dont près de trois milliards, sont dus aux Etats-Unis. La visite que le général Musharraf a effectuée en janvier à Washington lui a permis d'obtenir divers engagements financiers, dont la promesse d'une réduction d'un milliard du volume de la dette. Plusieurs formules d'assistance multi- ou bilatérales ont aussi été négociées, notamment une aide de un milliard de dollars à la restructuration de l'économie pakistanaise et à l'allégement de la pauvreté.¹³

Surtout, sur le plan de la reconnaissance internationale, le Pakistan apparaît comme le partenaire privilégié des Etats-Unis dans la lutte contre le terrorisme islamique, un paradoxe qui ne fait pas sourire les autorités indiennes. Le souhait américain de ménager actuellement "la chèvre et le chou" ou l'Inde et le Pakistan, se traduit par un difficile jeu de balancier. Il convient, de plus, de repenser ce positionnement sur le long terme. Or, au-delà de cet arrangement ponctuel, il est probable que l'engagement américain dans la région s'il veut être durable, accordera de nouveau une place de choix au Pakistan. Les promesses du ministre des Affaires étrangères, Donald Rumsfeld, de faire revenir le niveau de la coopération de défense américano-pakistanaise au niveau des années 1980 paraissent injustifiables si ce n'est, comme le souligne Aijaz Ahmad, dans l'optique où les bases américaines installées pour le bénéfice de l'opération militaire en Afghanistan sont amenées à rester¹⁴. Les Etats-Unis ne semblent pas vouloir refaire l'erreur de laisser le Pakistan gérer seul pour leur compte la politique afghane. S'ils sont véritablement convaincus de vouloir aider à remettre le Pakistan sur les rails économiquement, à le faire sortir de son isolement diplomatique et à lui redonner une place régionale –sous surveillance, ils ne contestent la légitimité du général Musharraf. Le véritable test toutefois, pour le Pakistan comme pour les Etats-Unis, viendra en octobre 2002. Les trois années fixées par la Cour suprême pakistanaise au chef de l'exécutif pour restituer le pouvoir aux élus du peuple expireront

¹³ Voir le détail de ces différentes aides dans *Frontline*, op.cit.

¹⁴ Art. cit., p. 8.

alors. Le Général s'est déjà ménagé une porte de sortie en se faisant nommer Président, ce qui l'assure de demeurer au pouvoir, d'une manière ou d'une autre, au-delà de l'échéance d'octobre.

Les mesures prises par le général Musharraf pour lutter contre le sectarisme et la violence de la société pakistanaise depuis octobre 1999 n'avaient pas convaincu l'Inde. Le discours du 12 janvier 2002 s'inscrit pourtant dans leur continuité. La violence sectaire et le fanatisme religieux qui attisent les tensions au sein de la société pakistanaise y ont été mis en exergue par le général Musharraf comme justification de l'interdiction des cinq groupes visés. Le Président pakistanais a délibérément choisi de fonder son action sur l'idée de l'érosion de l'autorité de l'Etat au Pakistan et de la nécessité de réhabiliter les institutions gouvernementales face aux extrémistes religieux et aux criminels.¹⁵ Il pouvait difficilement admettre qu'il agissait aussi dans le cadre plus vaste de la politique américaine dans la région et des pressions indiennes sur Washington. Pourtant les mesures annoncées dans le discours du 12 janvier semblent répondre mot pour mot à la requête émise par George Bush en décembre 2001 pour une "action décisive contre le *Lashkar-e-Taiba*, le *Jeish-e-Mohammed* et les autres organisations terroristes, leurs dirigeants, leur financement et leurs activités". A travers ces mesures, c'est toute la dynamique du soutien pakistanais aux mouvements opérant en territoire indien, en particulier au Jammu et Cachemire, qui est remise en cause. Le point de vue le plus cynique consiste à penser que ces mouvements trouveront une parade en changeant de nom, comme ce fut le cas du *Harkat-ul-Ansar*, rebaptisé *Harkat-ul-Mujahideen* après son interdiction par les Etats-Unis en 1998. L'arrestation de bon nombre de leurs dirigeants et de leurs cadres laisse cependant penser que la tâche leur sera plus difficile. L'enlèvement et l'assassinat du journaliste américain Daniel Pearl en février 2002 est un signe que la confrontation entre le gouvernement pakistanais et les mouvements extrémistes est bien réelle. A travers cette affaire, les Etats-Unis comme le gouvernement pakistanais se sont vus adresser une menace assez claire. Deux mois plus tard, c'était la France, un autre allié des Etats-unis dans la lutte contre le terrorisme qui voyait douze de ses ressortissants pris pour cibles dans un attentat terroriste. Pourtant depuis la première vague d'arrestations, postérieure au 12 janvier, la bonne volonté du général Musharraf paraît moins évidente. Celui-ci paraît, en effet, plus soucieux de son avenir politique propre, à l'approche de l'échéance d'octobre, et pour cela multiplie les tractations avec les partis politiques. Le référendum du 30 avril, dans lequel 97 % des électeurs ont "affirmé " leur souhait de le voir demeurer Président, constitue aussi un gage sur l'avenir.

Sur le plan de la lutte anti-terroriste, le soutien pakistanais semble aussi faiblir. Après avoir refusé d'admettre que des membres d'Al Qaida pouvaient se trouver dans les zones

¹⁵ *Dawn*, 13 janvier 2002.

tribales pakistanaises, Islamabad a finalement ce fait et laissé des forces spéciales américaines y opérer. Les officiels américains se plaignent néanmoins d'une réticence croissante de la part du gouvernement pakistanais sur ce point¹⁶. Cette réticence peut se justifier par la crainte des répercussions d'une présence américaine trop visible dans ces zones très sensibles. Elle peut aussi être motivée par l'engagement militaire américain envers l'Inde. Musharraf cherche ainsi peut-être à regagner une marge de manœuvre vis-à-vis des Etats-Unis dans le but de ne pas paraître trop affaibli sur le plan intérieur.

Washington s'était jusqu'ici montré très enthousiaste des mesures prises par le général Musharraf pour lutter contre le militantisme religieux. Elle n'avait d'ailleurs pas même attendu le 12 janvier pour souligner, par la voix du Président Bush, l'importance des arrestations décidées par le président pakistanais et inciter l'Inde à les reconnaître à ce titre. Cette attitude, particulièrement maladroite du point de vue indien, souligne les difficultés pour l'administration américaine à concilier les deux axes de sa stratégie dans la région : vis-à-vis de l'Inde et vis-à-vis du Pakistan.

Le Cachemire : au cœur de la nouvelle donne en Asie du Sud-Ouest ?

La politique américaine sur le Cachemire ne paraît pas avoir subi d'inflexion majeure après le 11 septembre. En dehors des pressions exercées sur le Pakistan pour contrôler les extrémistes musulmans, elle demeure difficilement lisible. Elle continue d'être poussée par le risque nucléaire mais ne dénote pas d'engagement de long terme. Pourtant, le président américain "s'est dit décidé à poursuivre [l'instauration de] la liberté et la tolérance du Kosovo au Cachemire". Ses priorités dans cette quête ne paraissent pas claires pour autant. Récemment, ses déclarations sur le sujet ont été plus explicites. Il a ainsi fait état de "son engagement à une résolution pacifique de la querelle du Cachemire en accord avec les souhaits de la population cachemiri"¹⁷. Plus encore, son acceptation que "la meilleure chose pour notre gouvernement est d'encourager [l'Inde et le Pakistan] à s'installer à la table des négociations et à entamer un dialogue significatif, réel"¹⁸ ne s'apparente pas à une politique en tant que telle. Les Etats-Unis constituent, certes, l'un des centres de discussion les plus actifs sur le problème, notamment à travers les travaux du *Kashmir Study Group* basé à l'université de Georgetown à Washington. Mais l'influence de ces groupes demeure limitée, tant sur les gouvernements indien et pakistanais que sur le gouvernement américain. En réalité, une avancée sur la question du Cachemire ne semble pas faire partie aujourd'hui des objectifs américains dans la région. Les Etats-Unis demeurent préoccupés par le sujet, en

¹⁶ Exprimée dans l'*International Herald Tribune* du 13 mai 2002.

¹⁷ "Romancing the U.S.", *Frontline*, op. cit.

¹⁸ Idem.

tant que potentiel "point de focalisation nucléaire", et parce que certains des groupes terroristes infiltrés qui y opèrent sont islamistes, anti-américains et liés au réseau al Qaida. Cette inquiétude ne va pas jusqu'à ouvertement s'immiscer entre deux rivaux qui ont chacun une importance dans leur stratégie de long terme dans la région. Avant le 11 septembre, l'administration américaine se sentait suffisamment concernée par la détérioration des relations indo-pakistantaises pour pousser à la tenue d'un sommet entre les deux chefs d'Etat. Paradoxalement, alors que, depuis l'automne 2001, les relations entre les deux pays se sont encore détériorées, elle se contente de manifester sa bonne volonté. Les efforts du général Musharraf pour pousser à une médiation américaine sur le dossier ne portent pas leurs fruits car le gouvernement indien semble aujourd'hui persuadé de l'impossibilité de tout dialogue avec le Pakistan. L'approche du printemps, période de dégel et par conséquent d'infiltration au Cachemire, et le maintien du déploiement militaire des deux côtés de la frontière indo-pakistanaise a poussé la vice-secrétaire d'Etat chargée de l'Asie du sud, Christina Rocca, à effectuer trois visites en Inde et au Pakistan depuis mars 2002. Mais aucune n'a porté ses fruits. En fait, comme le soulignait Michael Krepon, fondateur du Henry L. Stimson Centre, un *think thank* sur les questions de sécurité, on peut redouter que l'administration Bush ne s'engage réellement dans la région "qu'à la onzième heure".¹⁹

Une solution interne à l'Inde semble être privilégiée par le BJP, qui mise beaucoup sur les élections prévues dans l'Etat en septembre 2002. Ses efforts sont actuellement axés sur la nécessité de faire participer à cet exercice tous les acteurs cachemiris, en particulier, la *All-Party Hurriyet Conference* (APHC), un mouvement servant d'ombrelle aux différents groupes politiques cachemiris insoumis à l'Inde. Il s'agit là d'un processus qui remonte à 1999, année où plusieurs membres de l'APHC avaient été libérés des prisons où ils avaient été détenus pour avoir incité au boycott des élections générales de cette même année. Depuis cette date, les tentatives de négociation entre le gouvernement central et les mouvements cachemiris sont allées d'échec en échec, achoppant sur la rigidité des positions des deux acteurs. Du côté indien, on peut souligner le rejet de tout dialogue hors du cadre de la Constitution indienne, que ne reconnaît pas l'APHC, et l'écart de la motion votée par l'assemblée du Jammu et Cachemire à l'été 2000, visant à un retour au statut de l'Etat avant 1952. Du côté cachemiri, aussi bien l'APHC que le principal mouvement de lutte armée encore majoritairement composé de Cachemiris, le *Hizb-ul-Mujahideen*, refusent tout dialogue qui n'inclurait pas le Pakistan. Ces positions, a priori irréconciliables, sont néanmoins en train d'évoluer depuis l'annonce des élections. Déjà au sein de l'APHC, certains mouvements comme le *Jammu and Kashmir Democratic Freedom Party* de Shabir Shab pourraient saisir l'opportunité et prendre part aux élections. Même le dirigeant du *Jamaat-Islami*, composante plus dure de l'APHC, a énoncé les conditions d'une fin du

¹⁹ Interview donnée au quotidien l'Indian Express, lors de sa visite au Cachemire, *Indian Express*, 11 mai 2001.

militantisme. Enfin, une scission est en cours entre les membres du *Hizb-ul-Mujahideen* opérant en zone sous contrôle indien et son commandement, installé au Cachemire sous contrôle pakistanais. Des dissensions se faisaient entendre entre la composante locale et le haut commandement, plus proche des services secrets pakistanais, depuis l'offre de cessez-le-feu faite par le premier en août 2000. Les autorités indiennes auraient, semble-t-il, œuvré sans succès à cette scission. Elle est finalement intervenue dans le contexte de relance du processus politique. Abdul Majid Dar, commandant du HM pour la vallée de Srinagar et trois de ses lieutenants ont été expulsés de leur mouvement le 5 mai 2002 par le *United Jihad Council*, une entité créée par les services pakistanais pour chapeauter les différentes organisations jihadistes. Cette mesure a entraîné le ralliement à Dar de plus de la moitié des hommes du *Hizb-ul-Mujahideen*²⁰ et une remise en question de la légitimité de son dirigeant, Syed Salauddin. Dar et ses hommes se sont dits prêts à abandonner la lutte armée et réclament un dialogue avec les autorités indiennes.

Si elle se confirme, cette dissociation entre militants cachemiris et "combattants invités", selon la terminologie de l'APHC, devrait placer le Pakistan dans une situation difficile. Il ne lui sera en effet plus possible d'argumenter de la légitimité du soutien si une partie de l'APHC et les principaux combattants cachemiris s'engagent dans un processus politique avec New Delhi.

Depuis le début de l'année, la politique pakistanaise s'est articulée autour d'un "soutien moral, politique et diplomatique"²¹, "le régime militaire ayant pris conscience du fait que, dans l'après 11 septembre, le soutien actif à des groupes [opérant] dans la partie indienne du Cachemire n'est pas une option envisageable"²². Un modéré, Abdul Qayyum Khan, ancien Premier ministre d'Azad Cachemire, a été nommé à la tête d'un *Kashmir Committee* par Islamabad, en mars 2002. Il aurait pour objectif de "créer une atmosphère favorable à la levée des doutes et de la méfiance"²³ entre l'Inde et le Pakistan et d'inviter les deux pays au dialogue. Il s'agit aussi pour le général Musharraf de donner une forme concrète à des intentions déclaratoires. En effet, même s'il continue de préférer les appeler "combattants pour la liberté" et si pour une majorité de Pakistanais, la situation actuelle au Cachemire n'est pas acceptable, une poursuite de la précédente politique pakistanaise sur la région est devenue impossible. Pourtant, depuis le début du printemps, le président pakistanais semble de plus en plus mal concilier les pressions américaines et une volonté de maintenir ouverte la crise cachemiri. Son contrôle sur les mouvements infiltrés semble

²⁰ Certaines sources vont jusqu'aux trois quart (800 sur 1100 environ).

²¹ Ce sont là les termes utilisés par le général Musharraf lors de son premier discours, le 17 octobre 1999, peu après sa prise de pouvoir, à un moment où le Pakistan pouvait être soupçonné d'apporter un soutien nettement plus actif que celui énoncé.

²² Samina Yasmeen, "Kashmir: The Discourse in Pakistan", *Economic and Political Weekly*, 16 février 2002, p. 613.

²³ Interview donnée à *India Today*, 1^{er} avril 2002.

s'affaiblir. Richard Armitage, sous-secrétaire d'Etat américain, annonçait prudemment une diminution de l'infiltration au tout début du mois de mai²⁴. Celle-ci s'accompagne pourtant d'une augmentation des accrochages meurtriers au Cachemire depuis mars et par une hausse courant mai des tirs le long de la Ligne de Contrôle.

Le Pakistan a réussi à sortir son épingle du jeu de la crise afghane. Il se remettrait dans une situation de grande fragilité interne et externe s'il s'entêtait à soutenir le jihad en territoire indien. Un tel revirement laisserait, de plus, la place à une reprise du dialogue avec l'Inde. Mais les remous de la politique intérieure indienne, notamment l'affaiblissement de son Premier ministre, les émeutes du Gujarat et la perte successive depuis 1999 de tous les Etats tenus par le BJP au profit du parti du Congrès ou de partis régionaux, ne semblent pas l'encourager à court terme.

²⁴ *The Hindu*, 6 mai 2002.