

## Pakistan : les drones, entre acceptabilité et contraintes politiques

Adrien Schu\*, Centre Montesquieu de recherches politiques

### Introduction

Depuis 2004, les Etats-Unis ont recours à des avions pilotés à distance, des drones, pour conduire des frappes sur le territoire du Pakistan, un Etat souverain étranger. Cette campagne fait l'objet de critiques quasiment unanimes des Pakistanais (Williams, 2010). Le principal reproche est celui d'une atteinte inacceptable et illégale à la souveraineté du Pakistan – un reproche qu'a repris Ben Emmerson, le rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, en des termes éloquentes : la campagne de drones « implique le recours à la force sur le territoire d'un autre Etat sans son consentement et constitue donc une violation de la souveraineté du Pakistan »<sup>1</sup>.

Une seconde critique pointe le bilan humain des frappes de drone, particulièrement difficile à déterminer du fait du secret entourant le programme et de la difficulté d'accéder aux zones ciblées : les déclarations rassurantes de l'administration Obama faisant état d'un nombre réduit de civils tués n'ont guère de poids auprès d'une opinion publique pakistanaise résolument hostile (Plaw, Fricker et Williams, 2011).

Illégal, violant la souveraineté du Pakistan et meurtrier pour les civils... les motifs de rejet de la campagne de drone sont nombreux pour les Pakistanais et expliquent les dénonciations constantes des élites politiques du pays. Pourtant, les frappes continuent sans qu'Islamabad réagisse autrement que par quelques déclarations répétitives.

---

\*\*\*\* Adrien Schu est doctorant en science politique, rattaché à l'Institut de recherches stratégiques de l'Ecole militaire (IRSEM) et au Centre Montesquieu de recherches politiques (Université Montesquieu Bordeaux IV). Il bénéficie d'une allocation de thèse de la Direction générale de l'armement (DGA). Les vues exprimées ici sont celles de l'auteur et ne représentent en aucun cas la position officielle du ministère de la Défense.

<sup>1</sup> ABBOT, Sebastian, « UN says US drones violate Pakistan's sovereignty », *Associated Press*, 16 mars 2013 : (<http://www.google.com/hostednews/ap/article/ALeqM5hOhDYIN0gHG4DtI8ZoXsfoCIL3sQ?docId=57c08a3afc9147c8945f33f145058184>)

Plus encore, de sérieux éléments de preuve démontrent le consentement de ces mêmes responsables politiques aux frappes américaines : ne serait-ce que l'autorisation donnée par les Pakistanais à la présence de drones sur leur propre territoire, dans la base de Shamsi, louée par l'armée pakistanaise aux Américains jusqu'en décembre 2011 (Shah, 2012).

Confronté à ces faits, début avril 2013, Pervez Musharraf, l'ancien président pakistanais, a pour la première fois reconnu publiquement qu'il avait bel et bien autorisé, quand il était au pouvoir, des frappes de drones américains au Pakistan<sup>2</sup>. Dès lors, se posent plusieurs questions : comment expliquer le soutien des élites pakistanaises aux frappes de drone ? Pourquoi cette double posture d'acceptation secrète et de dénonciation publique ? Quel enseignement général et théorique peut-on tirer du cas pakistanais quant à l'utilisation des drones ?

L'objet de cette contribution est de démontrer que les drones bénéficient d'une acceptabilité politique. Les drones sont certes des aéronefs armés, mais ils se distinguent par une caractéristique fondamentale : ce sont des avions pilotés à distance. En conséquence, leur utilisation n'implique pas de présence humaine sur le territoire où les frappes ont lieu. Nous soumettons l'hypothèse selon laquelle l'absence de présence humaine constitue un facteur atténuant de la violation de la souveraineté : symboliquement, le fait pour un robot (contrôlé à distance) de traverser une frontière n'a pas la même portée que dans le cas d'un être humain. A cette première caractéristique inhérente aux drones – l'absence de présence humaine –, s'ajoute une deuxième, relative à leur utilisation : les frappes de drones ont lieu dans des zones en guerre qui échappent au contrôle du gouvernement central. Selon nous, cette deuxième caractéristique – l'ingouvernabilité des zones visées – constitue également un facteur atténuant vis-à-vis de la violation de la souveraineté qu'engendrent les drones.

Notre argument pourrait se résumer de la manière suivante : l'absence de présence humaine rend tolérable, pour les responsables politiques, l'occurrence de frappes de drones sur certaines zones contestées de leur territoire. Notre argument se décompose ainsi : les drones sont des aéronefs armés contrôlés par une puissance étrangère et engendrent donc un rejet de l'opinion publique du pays concerné. Toutefois, ce rejet est plus limité que s'il y avait présence humaine. S'il y a opposition populaire, cette opposition n'est pas radicalisée. En conséquence, les responsables gouvernementaux peuvent prendre le risque politique d'autoriser les frappes de drones.

---

<sup>2</sup> ROBERTSON, Nic, BOTELHO, Greg, « Ex-Pakistani President Musharraf admits secret deal with U.S. on drone strikes », *CNN*, 12 avril 2013 : ([http://edition.cnn.com/2013/04/11/world/asia/pakistan-musharraf-drones/?hpt=ias\\_c2](http://edition.cnn.com/2013/04/11/world/asia/pakistan-musharraf-drones/?hpt=ias_c2))

Au cœur de notre argumentation se trouve donc la capacité des responsables politiques à autoriser des actions militaires par une puissance étrangère sans en subir de conséquences politiques (principalement électorales). Nous émettons l'hypothèse selon laquelle les drones entrent dans ce cas et bénéficient donc d'une acceptabilité politique. Ils peuvent ainsi être utilisés là où le recours à d'autres moyens (avions de combat classiques, forces spéciales ou conventionnelles, etc.) seraient trop sensibles politiquement. Toutefois, l'acceptabilité politique des drones n'est certainement pas absolue : l'influence constante de l'opinion publique, dont le niveau d'hostilité aux drones est variable, impose une limitation de la marge de manœuvre des drones.

Pour démontrer l'acceptabilité politique dont bénéficient, selon nous, les drones, nous nous appuyerons sur une étude du cas pakistanais : alors que les élites pakistanaises (civiles et militaires), obsédées par la défense de leur souveraineté, ont violemment réagi aux différentes incursions des forces américaines sur leur territoire (I), elles ont accepté, voire même encouragé le recours aux drones. Cette différence de réaction apporte une validation empirique à notre théorie (II). Toutefois, du fait de l'impopularité du programme au sein de la population pakistanaise, le soutien politique aux drones est précaire, limitant de fait leur marge de manœuvre. Les Etats-Unis, pour préserver leur propre capacité à intervenir au Pakistan avec l'aval d'Islamabad, doivent se plier à certaines contraintes quant aux conditions du recours aux drones ; cela ne se fait pas sans conséquence sur l'efficacité du programme (III).

## **Le Pakistan, un Etat obsédé par la préservation de son intégrité territoriale**

### ***Les origines historiques de l'obsession pakistanaise***

L'extraordinaire importance que le Pakistan accorde aujourd'hui à la défense de son intégrité territoriale est le résultat de deux événements historiques : le rattachement du Cachemire à l'Inde en 1947 et l'éclatement partiel du Pakistan en 1971.

En 1947, la partition des Indes Britanniques signale le triomphe de la théorie des deux Nations, selon laquelle la naissance de deux Etats indépendants, l'un musulman et l'autre hindou, est nécessaire. Mais, si l'Inde et le Pakistan gagnent tous deux leur indépendance, la concrétisation de la théorie des deux Nations se trouve mise à mal au Cachemire. Ce territoire est à majorité musulmane, et devrait donc, selon la théorie des deux Nations, intégrer le Pakistan. Toutefois, son prince maharadja est hindou et va choisir d'être rattaché à l'Inde (en échange d'une large autonomie accordée au Cachemire par la constitution indienne). Pour le Pakistan, l'enjeu est fondamental : le symbole d'une région musulmane sous contrôle indien remet en cause la théorie des deux Nations, à l'origine de la création du Pakistan. En cela, la question cachemirienne touche au fondement de l'identité nationale pakistanaise.

Qui plus est, pour les Pakistanais, l'Inde démontre au Cachemire que ses élites ont toujours été opposées à la théorie des deux Nations et donc à la création d'un Etat pakistanais indépendant. : « Beaucoup de Pakistanais demeurent persuadés que l'Inde n'a jamais accepté l'existence du Pakistan comme Etat indépendant et cherche à le réabsorber. Cette opinion est partagée tout autant par les hommes politiques que par les militaires » (Fair, 2009 : 78). La conséquence en est un fort sentiment d'insécurité, voire de paranoïa, qui sera exacerbé après la troisième guerre indo-pakistanaise, en 1971.

Pour la première fois, c'est l'Inde qui déclenche les hostilités, intervenant en faveur du Pakistan oriental (actuel Bangladesh) contre le Pakistan occidental (le Pakistan actuel). La guerre se conclut par la dislocation du Pakistan : le Bangladesh gagne son indépendance. C'est une déroute pour l'armée pakistanaise, humiliée militairement et incapable de garantir l'intégrité territoriale d'un pays désormais amputé de sa partie orientale. Le traumatisme est tel que l'armée est contrainte de se mettre provisoirement en retrait de la vie politique.

Le choc de 1971 est fondateur d'un nouvel état d'esprit au sein des élites pakistanaises : la défense de l'intégrité territoriale du Pakistan devient un objectif obsessionnel : « Depuis la désagrégation partielle du Pakistan, l'armée pakistanaise et l'ISI sont obsédés par la nécessité de préserver à tout prix l'intégrité territoriale de ce qui demeure du Pakistan » (Gregory, 2007 : 1015). Cet objectif légitime presque toutes les actions, de la répression des mouvements indépendantistes (baloutche et pachtoun principalement), aux ingérences pakistanaises en Afghanistan (Khan, 2010), jusqu'au lancement d'un programme nucléaire à vocation militaire (Gregory, 2007).

### ***Le Pakistan face aux ingérences étrangères***

Le Pakistan est un Etat qui a fait de la préservation de sa souveraineté un objectif essentiel, si ce n'est obsessionnel. L'histoire n'est pas étrangère à ce développement : du Cachemire, devenu indien, au Bangladesh, devenu indépendant, l'Etat pakistanais a subi une série de revers traumatisants ayant porté atteinte à son intégrité territoriale telle qu'il la conçoit. Dans ce contexte, toute intervention étrangère sur son territoire est condamnée avec virulence par des élites pakistanaises promptes à agiter la menace de contre-mesures. Les Etats-Unis en ont fait les frais à plusieurs reprises ces dernières années. En septembre 2008, à la suite d'un raid des Navy Seals contre une maison dans la ville pakistanaise d'Angor Adda, dans les zones tribales, censée abriter plusieurs militants d'Al-Qaïda, Islamabad avait brandi la menace d'une fermeture des voies de ravitaillement utilisées par les troupes américaines en Afghanistan<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> SHAH, Pir Zubair, SCHMITT, Eric et PERLEZ, Jane, « American forces attack militants on Pakistani soil », *New York Times*, 4 septembre 2008 : ([http://www.nytimes.com/2008/09/04/world/asia/04attack.html?\\_r=1&pagewanted=print](http://www.nytimes.com/2008/09/04/world/asia/04attack.html?_r=1&pagewanted=print))

En octobre 2009, les Pakistanais ont finalement mis leur menace à exécution, en réaction à un incident impliquant deux hélicoptères américains qui avaient, par erreur, ouvert le feu contre des militaires pakistanais<sup>4</sup>. Alors même que les responsabilités dans cet événement demeuraient ambiguës (les Pakistanais ayant d'abord tiré des *warning shots* contre les hélicoptères avant que ceux-ci ne répliquent), Islamabad avait vivement réagi à la violation de sa souveraineté territoriale et à la mort de six de ses soldats, imposant la fermeture temporaire de l'une des deux voies de ravitaillement.

Toutefois, toutes ces réactions demeurent limitées par rapport à celles qui ont suivi le raid des Navy Seals contre le refuge de Ben-Laden dans la ville d'Abbottabad, au nord d'Islamabad, début mai 2011. Les Pakistanais, via notamment leur Premier Ministre, Gilani, avaient alors défendu leur droit à répliquer militairement à toute future intrusion étrangère sur leur territoire (Shah, 2012). Qui plus est, pour sanctionner Washington, Islamabad avait évoqué la possibilité d'offrir à la Chine les restes d'un des hélicoptères américains, détruit au cours de l'opération<sup>5</sup>. Cela aurait permis à Pékin d'étudier les modifications technologiques apportées à l'appareil pour le rendre quasiment indétectable. Enfin, les autorités pakistanaises avaient procédé à l'arrestation d'informateurs de la CIA ainsi qu'à l'expulsion de cent-vingt militaires américains chargés d'entraîner les paramilitaires des Frontier Corps<sup>6</sup>.

Que les Pakistanais aient été plus choqués par la décision (et la capacité) américaine de mener une opération indétectée sur leur territoire que par la présence du leader d'Al-Qaïda dans une maison barricadée à quelques kilomètres à peine de l'école des officiers de leur armée, révèle l'extraordinaire importance qu'ils accordent à la défense de leur souveraineté nationale et donc, de fait, le danger pour les Etats-Unis de se permettre des opérations unilatérales en territoire pakistanais. Dès lors, l'absence de réaction – diplomatique, juridique, ou même militaire – du Pakistan face à la multiplication des frappes de drones américaines dans les zones tribales est en soi révélatrice.

---

<sup>4</sup> RODRIGUEZ, Alex, « U.S. Apologize to Pakistan for NATO attack that led to shutdown of key border crossing into Afghanistan », *Los Angeles Times*, 6 octobre 2010 : (<http://articles.latimes.com/2010/oct/06/world/la-fg-pakistan-tankers-20101006>)

<sup>5</sup> BAKER, Aryn, « Why we're stuck with Pakistan », *Time*, 12 mai 2011

<sup>6</sup> MAZZETTI, Mark, SCHMITT, Eric, « Pakistan arrests C.I.A. informants in bin Laden raid », *New York Times*, 14 juin 2011 : ([http://www.nytimes.com/2011/06/15/world/asia/15policy.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2011/06/15/world/asia/15policy.html?_r=1))

## L'acceptation pakistanaise des drones

### *La mise en place du programme de drones (2004-2008)*

Les leaders militaires et civils pakistanais ont toujours adopté une position conciliante vis-à-vis de l'utilisation de drones américains sur leur territoire. Dès 2004, le président et chef des armées, Pervez Musharraf, donne son accord aux Etats-Unis pour des frappes appelées *personality strike*, qui visent exclusivement des leaders terroristes ou insurgés (Rohde, 2012). Cette décision fait suite à des négociations secrètes entre la Central Intelligence Agency (CIA), l'agence du renseignement extérieur américaine, et l'Inter-Services Intelligence (ISI), la principale agence des services secrets pakistanais. L'accord trouvé est censé être bénéfique aux deux pays : la CIA obtient le droit d'accéder à l'espace aérien pakistanais ; en échange, les drones américains prendront pour cible des militants qui s'opposent à Islamabad<sup>7</sup>. Le 18 juin 2004, une première attaque par un drone américain au Pakistan tue Nek Muhammed, un militant proche d'Al-Qaïda et engagé dans la lutte contre l'Etat pakistanais (Williams, 2010). En 2005, deux frappes éliminent successivement Haitham al-Yemeni puis Abu Hamza Rabia, tous deux membres d'Al-Qaïda.

Début 2006, un drone américain vise Ayman al Zawahiri (Williams, 2009). Les Pakistanais revendiquent presque systématiquement les attaques<sup>8</sup> qui sont perçues comme des succès dans la lutte contre-insurrectionnelle dans les zones tribales.

En 2008, le président Bush autorise une expansion du programme de drone : en plus des *personality strikes*, les Américains auront désormais recours à des frappes dites *signature strikes* (Rhode, 2012). Celles-ci ne visent pas des personnalités identifiées et préalablement inscrites sur une liste de cibles autorisées, mais des groupes de personnes, suspectes du fait de leur comportement. Les Pakistanais valident cette évolution, voire même en sont les demandeurs. Un câble diplomatique rendu public par Wikileaks révèle ainsi qu'en février 2008, le chef d'état-major pakistanais, le général Kayani, a demandé aux Américains une « couverture continue par des Predators » des zones tribales, pour lutter contre l'insurrection du Tehrik-e-Taliban Pakistan (Shah, 2012).

---

<sup>7</sup> MAZZETTI, Mark, « A secret deal on drones, sealed in blood », *New York Times*, 6 avril 2013 : ([http://www.nytimes.com/2013/04/07/world/asia/origins-of-cias-not-so-secret-drone-war-in-pakistan.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/04/07/world/asia/origins-of-cias-not-so-secret-drone-war-in-pakistan.html?_r=0))

<sup>8</sup> WALSH, Declan, « U.S. disavows 2 drone strikes over Pakistan », *New York Times*, 4 mars 2013 : ([http://www.nytimes.com/2013/03/05/world/asia/us-disavows-2-drone-strikes-over-pakistan.html?ref=asia&\\_r=1&](http://www.nytimes.com/2013/03/05/world/asia/us-disavows-2-drone-strikes-over-pakistan.html?ref=asia&_r=1&))

### ***Confirmation et apogée du programme des drones (2009-2010)***

En août 2008, le président Musharraf est poussé à la démission et la démocratie est rétablie au Pakistan. Ce changement de régime ne remet pas en cause le soutien d'Islamabad aux frappes de drones, bien au contraire. Les civils, de retour au pouvoir, confirment l'accord américano-pakistanaï établi par Musharraf. Le nouveau président, Asif Ali Zardari, déclare lors d'une rencontre avec le directeur de la CIA de l'époque, Mike Hayden : « Tuez les leaders. Le risque de victimes collatérales vous fait peur à vous Américains, pas à moi » (Woodward, 2010 : 26). Mais les civils vont plus loin, en favorisant la signature d'un accord secret de coopération entre les services secrets pakistanais et américains concernant l'échange de renseignement<sup>9</sup>. En effet, la principale agence pakistanaïse, l'Inter-Services Intelligence (ISI), apparaît extrêmement bien placée pour fournir des informations sur le terrain, nécessaires aux frappes de drones.

Les conséquences de cet accord ne se font pas attendre : alors que les Etats-Unis n'ont conduit que dix frappes de drone de janvier à août 2008, vingt-trois frappes auront lieu de septembre à fin décembre, permettant l'élimination d'au moins neuf hauts-responsables d'Al-Qaïda dont Abu Haris, alors le chef de l'organisation terroriste au Pakistan<sup>10</sup>. De 2009 à 2012, les Etats-Unis auraient mené entre 280 et 297 frappes de drone, comme l'indique le tableau<sup>11</sup> ci-dessous :

Tableau 1 : Nombre de frappes de drones par année

	2004-2007	2008	2009	2010	2011	2012
New America Foundation	10	36	54	122	73	48
The Long War Journal	10	35	53	117	64	46

<sup>9</sup> IGNATIUS, David, « A quiet deal with Pakistan », *Washington Post*, 4 novembre 2008 : (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/11/03/AR2008110302638.html>)

<sup>10</sup> ROGGIO, Bill, MAYER, Alexander, « Senior al Qaeda and Taliban leaders killed in US airstrikes in Pakistan, 2004-2012 », *The Long War Journal* : (<http://www.longwarjournal.org/pakistan-strikes-hvts.php>)

<sup>11</sup> Toutes les données présentées dans cet article proviennent de deux sites internet recensant les frappes de drone au Pakistan : *The Long War Journal* (<http://www.longwarjournal.org/pakistan-strikes.php>), ; The New America Foundation (<http://counterterrorism.newamerica.net/drones>)

En 2009, l'insurrection du Tehrik-e-Taliban Pakistan (TTP) progresse au Pakistan. Des insurgés s'emparent du district de Buner, à une centaine de kilomètres seulement d'Islamabad. Cet événement constitue un électrochoc et entraîne une prise de conscience du danger que représentent les groupes insurgés pour l'Etat pakistanais lui-même. En conséquence, l'armée pakistanaise déclenche plusieurs opérations militaires successives pour reconquérir les territoires sous le contrôle du TTP. En avril 2009, l'opération « Black Thundestorm » concerne les districts de Buner, Lower Dir, Shangla et Swat ; en mai 2009, l'opération « Rah-e-Rast » prend pour cibles les militants de la vallée de Swat ; enfin, en juin 2009, l'opération « Rah-e-Nijat » a lieu au Sud-Waziristân (Cordesman et Vira, 2011). Les drones américains jouent un rôle important en soutien à ces opérations : le TTP, jusqu'alors relativement épargné par les frappes de drones, en devient l'une des principales cibles. Lors des huit premiers mois de l'année 2009, les insurgés pakistanais subissent 19 frappes de drones (contre 4 seulement de 2004 à 2008)<sup>12</sup>. En août 2009, le chef du TTP, Baitullah Meshud est tué par une frappe américaine. Les drones agissent alors véritablement comme la composante aérienne des opérations de contre-insurrection de l'armée pakistanaise (Zenko, 2010).

### ***Une distanciation qui ne remet pas en cause le soutien pakistanais aux drones (2011-)***

La dégradation progressive de la relation pakistano-américaine, causée par la permanence du soutien d'Islamabad aux talibans afghans ainsi que par une série d'événements dont le raid des Navy Seals à Abbottabad, n'a pas remis en cause le soutien pakistanais aux frappes de drones.

Une fois par mois environ, la CIA envoie à l'ISI un fax précisant les zones géographiques, ce que l'on appelle des « boxes », dans lesquelles les Etats-Unis entendent faire voler leurs drones. Pendant longtemps, les Pakistanais accusaient bonne réception de ces informations. Depuis mai 2011, en signe de protestation contre le raid américain contre le refuge de Ben-Laden, l'ISI ne répond plus aux fax de la CIA.

Cependant, les Pakistanais font en sorte qu'aucun avion ne pénètre les zones dans lesquelles peuvent agir les drones, afin d'éviter tout risque de collision aérienne<sup>13</sup> ; on parle en anglais d'« airspace deconfliction ». Le simple fait que le Pakistan rende disponible pour les drones américains une partie de son espace aérien constitue une preuve évidente de son soutien au programme de la CIA.

---

<sup>12</sup> *The long War Journal*

<sup>13</sup> ENTOUS, Adam, GORMAN, Siobhan, PEREZ, Evan, « US unease over drone strikes », Wall Street Journal, 26 septembre 2012 : (<http://online.wsj.com/article/SB10000872396390444100404577641520858011452.html>)



### ***L'acceptabilité politique des drones***

Il nous faut donc constater que si les autorités pakistanaises réagissent habituellement avec virulence à toute violation de leur souveraineté, elles ont toléré, si ce n'est encouragé, l'usage américain de drones. Cette différence peut s'expliquer, nous l'avons vu, par le fait que les drones aident les Pakistanais dans leur lutte contre le Tehrik-e-Taliban Pakistan. Toutefois, cette première explication est insuffisante. Comme le remarque James Currie, de la National Defense University, si les Etats-Unis avaient recours à des avions de combat, du type F-16 ou A-10, conçus pour exécuter des frappes sur des cibles au sol, « [les Pakistanais] réagiraient probablement de façon très différente<sup>14</sup> ». L'opinion publique pakistanaise ne tolérerait pas que des pilotes américains puissent conduire des opérations militaires en territoire pakistanais ; l'armée et le gouvernement seraient contraints, politiquement, d'y résister. Il en va de même pour le recours aux forces spéciales, dont chacune des précédentes incursions en territoire pakistanais a entraîné une vive réaction d'Islamabad. Enfin, le même constat vaut quant au déploiement de forces conventionnelles américaines : quand l'amiral Fallon, commandant du US Central Command, proposa au général Kayani, le chef d'état-major de l'armée pakistanaise, l'envoi de Marines pour aider l'armée pakistanaise dans ses opérations de contre-insurrection, ce dernier lui répondit qu'avoir des soldats américains au sol « ne serait pas politiquement acceptable »<sup>15</sup>.

Il faut donc en conclure que les drones bénéficient d'un avantage supplémentaire par rapport aux avions de combat traditionnels, aux forces spéciales et aux troupes conventionnelles. Cet avantage est le fait d'être des avions « sans pilote », à bord de l'appareil du moins. Les drones n'impliquent pas la présence de militaires américains sur le territoire pakistanais ; en conséquence, la violation de la souveraineté pakistanaise apparaît comme symboliquement moins importante, au point d'être acceptable politiquement par les responsables pakistanais. Pour Ashley S. Deeks, professeur de droit à l'Université de Virginie et ancien avocat pour le Département d'Etat américain, « il est une notion intangible qui est qu'un drone volant dans le ciel constitue moins une intrusion que des troupes au sol<sup>16</sup> ».

Les drones bénéficient en cela d'une plus grande acceptabilité politique par rapport à d'autres moyens de l'action armée. Remarquons toutefois que pour ne pas se mettre à dos l'opinion publique pakistanaise, les dirigeants du gouvernement et de l'armée se refusent à reconnaître publiquement leur soutien au programme de drones.

---

<sup>14</sup> Cité dans GHOSH, Bobby, THOMPSON, Mark, « The CIA's silent war in Pakistan », *Time*, 1er juin 2009

<sup>15</sup> « Wikileaks: Kayani wanted more drone strikes in Pakistan », *The Express Tribune*, 20 mai 2011 : (<http://tribune.com.pk/story/172531/wikileaks-kayani-wanted-more-drone-strikes/>)

<sup>16</sup> Cite dans SHANE, Scott, « Targeted killing comes to define war on terror », *New York Times*, 7 avril 2013 : ([http://www.nytimes.com/2013/04/08/world/targeted-killing-comes-to-define-war-on-terror.html?ref=global-home&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/04/08/world/targeted-killing-comes-to-define-war-on-terror.html?ref=global-home&_r=0))

Régulièrement, ils vont même jusqu'à condamner les frappes américaines. Ce double-discours est assumé, notamment, par exemple, par l'ancien premier ministre Gilani : « Peu m'importe que [les Etats-Unis aient recours aux drones] tant qu'ils obtiennent les bonnes personnes. Nous allons protester devant l'Assemblée Nationale et puis nous l'ignorerons » (Shah, 2012). Il s'agit là d'une véritable stratégie visant à limiter les répercussions politiques, pour les dirigeants pakistanais, des frappes de drone américaines. Ainsi, il nous faut conclure que les élites pakistanaises ne veulent pas être jugées sur leur acceptation du recours aux drones, mais sur leur non-action face à l'emploi de drones par les Etats-Unis. Il s'agit là d'une distinction fondamentale, qui souligne la fragilité du soutien politique dont bénéficient les drones américains au Pakistan. Aucun responsable, civil ou militaire, n'est prêt à prendre le risque politique de soutenir publiquement le programme de drone. En critiquant ouvertement le programme américain, sans pour autant agir en conséquence, les élites pakistanaises se mettent à l'abri de critiques trop virulentes ; ce faisant, elles refusent d'assumer la réalité de leur position quant aux frappes drones.

### **De fortes contraintes politiques limitent la marge d'action des drones**

#### ***La concentration géographique des frappes de drone, une nécessité politique aux effets pervers***

Si les drones jouissent donc d'une certaine acceptabilité politique, celle-ci est précaire. Dès lors, loin de disposer d'une carte blanche, les Etats-Unis doivent tenir compte du contexte politique pakistanais et doivent tenter de préserver, à tout prix, la capacité des dirigeants pakistanais à assumer politiquement l'occurrence de frappes de drones sur leur territoire. Cet objectif limite très largement la marge d'action des drones américains au Pakistan, notamment géographiquement.

En effet, il serait impensable que des frappes de drones puissent avoir lieu en plein cœur du pays (comme l'avait été le raid contre le refuge de Ben-Laden). Une telle situation dans le pays serait tout simplement intenable pour les leaders pakistanais. En conséquence, dès le milieu des années 2000, Musharraf a demandé aux Etats-Unis que les frappes soient cantonnées aux zones tribales pakistanaises<sup>17</sup> (Fair, 2010). Le choix de limiter la marge d'action des drones aux FATA s'explique par le très faible contrôle qu'Islamabad exerce sur ces régions. En cela, l'ingouvernabilité des zones visées apparaît comme une condition indispensable à l'acceptabilité politique des frappes de drones.

---

<sup>17</sup> En anglais, « Federally Administered Tribal Areas », FATA

Il s'agit là encore d'un facteur atténuant vis-à-vis de la violation de la souveraineté pakistanaise qu'impliquent ces actions militaires américaines. Sur les quelques 350 frappes effectuées par des drones depuis 2004, seules deux ne se sont pas conformées à cette règle.

Le 19 novembre 2008, une frappe a eu lieu dans le district de Bannu, frontalier avec les zones tribales, mais intégré dans la province de Khyber Pakhtunkhwa. Elle visait un haut responsable d'Al-Qaïda, Abdullah Azzam al Saudi, qui sera tué. Une deuxième frappe, toujours dans le district de Bannu, prit pour cible un commandant insurgé local le 15 mars 2009. Une troisième frappe de drone dans le district de Bannu a peut-être eu lieu en décembre 2007, et aurait visé le Cheick Issa al-Masri (qui est par la suite devenu responsable des opérations d'Al-Qaïda en Irak<sup>18</sup>) ; toutefois, la New American Foundation ne l'inclue pas ses statistiques, du fait du manque d'éléments attestant la responsabilité d'un drone américain dans l'attaque.

Mises à part les deux exceptions avérées, toutes les frappes de drones au Pakistan ont eu lieu dans les zones tribales. Plus encore, comme le démontre le tableau ci-dessous, deux des sept agences tribales, celles du Nord et du Sud-Waziristân, concentrent environ 95% des frappes de drones.

Tableau 2 : Répartition des frappes de drone par région administrative (The Long War Journal, mis à jour le 21 mars 2013)

Nord Waziristân	237
Sud Waziristân	82
Khyber	5
Kurram	4
Bajaur	3
Bannu	3
Orazkai	2

La concentration géographique des frappes de drones américaines au Pakistan constitue donc une nécessité politique. Elle a cependant une conséquence importante quant à l'efficacité du programme de drones : seuls sont ciblés les groupes présents dans les zones tribales. Les groupes qui n'y exercent pas de présence échappent, de fait, aux frappes américaines.

<sup>18</sup> ROGGIO, Bill, « Senior al Qaeda leader leaves Pakistan, directs Iraq operations from Syria », *The Long War Journal*, 21 août 2009 : ([http://www.longwarjournal.org/archives/2009/08/senior\\_al\\_qaeda\\_lead\\_5.php](http://www.longwarjournal.org/archives/2009/08/senior_al_qaeda_lead_5.php))

Le tableau ci-dessous présente la répartition des frappes selon le groupe contrôlant le territoire visé. Il ne permet pas de connaître avec certitude la loyauté des militants ciblés (ceux-ci pouvant n'être que de passage, traversant le territoire d'un autre groupe). Mais il offre toutefois des informations précieuses.

Tableau 3 : Répartition des frappes de drone selon le groupe contrôlant le territoire visé (The Long War Journal, mis à jour le 21 mars 2013)

Bahadur	28%
Haqqani	24%
Abu Kasha al Iraqi (Al-Qaïda)	17%
Nazir	15%
Meshud (TTP)	10%
Rafiq Afridi (TTP)	2%
Faqir Mohammed (TTP)	1%
Gulbuddin Hekmatyar	1%
Inconnu	2%

Un groupe est complètement absent de ce tableau : les talibans. Et pour cause : l'organisation afghane dirigée par le Mollah Omar, n'est pas présente dans les zones tribales. Ses bastions se trouvent nettement plus au sud, dans la province du Baloutchistan, autour de Quetta. C'est là que sont basés les camps d'entraînement talibans, comme le rapporte Ahmed Rashid (2009 : 164) quand il en établit la liste : Dalbadin, Chagai, Qila, Kuchlak, Loralai et même deux camps à quelques kilomètres seulement de Quetta.

Certes, Hafiz Gul Bahadar, Jalaluddin et Sirraj Haqqani et le Mollah Nazir (dont les territoires ont été les plus ciblés), ainsi que Gulbuddin Hekmatyar participent à l'insurrection afghane. Toutefois, aucun de ces leaders ne fait véritablement parti de l'organisation talibane. Seul Sirraj Haqqani participerait aux réunions de l'organe suprême des talibans, la Choura de Quetta, tout en conservant par ailleurs son indépendance militaire (Fishman, 2010).

Il nous faut donc conclure que le principal groupe insurgé afghan, les talibans, échappe complètement aux frappes de drones américaines, alors même que le recours aux drones est conçu comme un moyen de lutter contre les sanctuaires insurgés au Pakistan.

Face à cette situation, les Etats-Unis ont tenté à plusieurs reprises, notamment en décembre 2009, au moment de la mise en place d'une nouvelle stratégie pour l'Afghanistan et le Pakistan<sup>19</sup>, puis de nouveau en fin d'année 2010<sup>20</sup>, d'obtenir du Pakistan l'autorisation de conduire des frappes au Baloutchistan. Dans les deux cas, Islamabad a refusé.

### ***La mise en pause du programme de drones lors des phases de tensions pakistano-américaines***

Malgré les limites existantes quant au recours aux drones, notamment le cantonnement des frappes aux zones tribales, la population pakistanaise est très largement opposée à ces opérations américaines sur son territoire<sup>21</sup>. Leur très grande impopularité dans le pays a conduit à l'émergence au premier plan sur la scène nationale d'un leader populiste comme Imran Khan (Nazish, 2012). Son parti, le Mouvement pour la Justice (PTI), qui avait fait du rejet des frappes de drones une priorité pour les élections législatives de mai 2013, s'est affirmé comme la deuxième force politique du pays en nombre de voix. Quelques jours après l'entrée en vigueur du nouveau parlement, le PTI a soumis une résolution appelant à recourir à la force armée pour mettre un terme aux frappes américaines<sup>22</sup>. Qui plus est, dans un contexte de tensions grandissantes entre Islamabad et Washington, un très fort sentiment anti-américain est répandu dans le pays et pourrait à terme forcer le gouvernement en place à durcir sa position vis-à-vis des Etats-Unis. Un premier signe de cette évolution probable est la décision du Parlement pakistanais d'imposer comme condition à la réouverture des voies d'approvisionnement des troupes américaines en Afghanistan une cessation complète des frappes de drones<sup>23</sup>. Le gouvernement pakistanais a ignoré cette demande, démontrant qu'il est encore capable, politiquement, de maintenir sa position actuelle concernant les drones ; mais l'on peut s'interroger sur la durabilité de cette situation. Il est possible que les élites gouvernementales aient finalement à payer un coût politique trop important pour leur non-action face aux frappes de drones.

---

<sup>19</sup> SHANE, Scott, « CIA to expand use of drones in Pakistan », *New York Times*, 3 décembre 2009 : (<http://www.nytimes.com/2009/12/04/world/asia/04drones.html>)

<sup>20</sup> MILLER, Greg, « U.S. wants to widen area in Pakistan where it can operate drones », *Washington Post*, 20 novembre 2010 : (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/11/19/AR2010111906268.html>)

<sup>21</sup> KILCULLEN, David, EXUM, Andrew, « Death from above, outrage down below », *New York Times*, 16 mai 2009 : (<http://www.nytimes.com/2009/05/17/opinion/17exum.html>). Une exception peut être soulevée. Brian Glyn Williams (2010) rapporte que les frappes de drone sont populaires dans les régions où elles ont lieu, c'est-à-dire dans les zones tribales. Elles y sont perçues par les populations locales comme nécessaires afin de lutter contre la présence des militants insurgés.

<sup>22</sup> WASIM, Amir, « PTI wants use of force to end drone attacks », *Dawn.com*, 11 juin 2013 : (<http://beta.dawn.com/news/1017513/pti-wants-use-of-force-to-end-drone-attacks>)

<sup>23</sup> WALSH, Declan, « Pakistani Parliament demands end to U.S. drone strikes », *New York Times*, 20 mars 2012 : ([http://www.nytimes.com/2012/03/21/world/asia/pakistani-parliament-demands-end-to-us-drone-strikes.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2012/03/21/world/asia/pakistani-parliament-demands-end-to-us-drone-strikes.html?_r=1))

Conscient de la fragilité du soutien politique pakistanais aux drones, les Américains ont fait évoluer leur usage de ces avions pilotés à distance afin de ne pas nourrir le sentiment anti-américain au Pakistan, ni renforcer les partis, islamistes ou populistes, s’y opposant. Concrètement, les Etats-Unis ont été jusqu’à mettre en pause leur programme de drone quand les tensions avec le Pakistan étaient particulièrement vives. L’objectif était alors de ne pas fragiliser davantage la relation pakistano-américaine en conduisant des frappes qui se seraient apparentées à une forme de provocation. La première suspension du programme de drone a eu lieu au moment de l’affaire Raymond Davis, un agent travaillant pour la CIA ayant tué deux Pakistanais. Les frappes de drones avaient alors été suspendues pendant 27 jours, du 23 janvier au 20 février 2011. Elles avaient repris le lendemain de la libération de Raymond Davis. La deuxième suspension fut décidée à la suite d’une bavure américaine ayant entraîné la mort de douze Pakistanais au Nord Waziristân. Pendant 25 jours, du 17 mars au 13 avril, les Etats-Unis n’ont pas conduit d’attaque dans les zones tribales<sup>24</sup>. Enfin, une troisième suspension a été mise en œuvre en réaction à l’attaque par des hélicoptères américains d’un poste frontalier pakistanais, le 26 novembre 2011, ayant causé la mort de 24 militaires. Aucune frappe de drone n’a eu lieu du 16 novembre 2011 au 11 janvier 2012, soit une pause de 55 jours<sup>25</sup>, la plus longue depuis l’intensification du recours aux drones en 2008<sup>26</sup>. Le tableau ci-dessous, présentant l’écart moyen en jour entre chaque frappe de drone, permet de prendre conscience du caractère exceptionnel des pauses que nous venons d’évoquer.

Tableau 4 : Ecart moyen, en jour, entre chaque frappe de drone au Pakistan

	2008	2009	2010	2011	2012
New America Foundation	10	7	3	5	7
The Long War Journal	10	7	3	6	8

<sup>24</sup> ROGGIO, Bill, « US drone strikes in Pakistan on longest pause since 2008 », *The Long War Journal*, 19 décembre 2011 : ([http://www.longwarjournal.org/archives/2011/12/us\\_drone\\_strikes\\_in.php](http://www.longwarjournal.org/archives/2011/12/us_drone_strikes_in.php))

<sup>25</sup> ACKERMAN, Spencer, « US drone war returns to Pakistan (and it ain’t stopping) », *Danger Room*, 11 janvier 2012. (<http://www.wired.com/dangerroom/2012/01/drone-war-return/>)

<sup>26</sup> ROGGIO, Bill, « US drone strikes in Pakistan on longest pause since 2008 », *The Long War Journal*, 19 décembre 2011 : ([http://www.longwarjournal.org/archives/2011/12/us\\_drone\\_strikes\\_in.php](http://www.longwarjournal.org/archives/2011/12/us_drone_strikes_in.php))

### ***L'institutionnalisation d'un droit de regard diplomatique***

En plus de la suspension temporaire des frappes de drones à certains moments de tension, l'administration Obama a institué une nouvelle procédure pour l'autorisation préalable des frappes. Celle-ci se caractérise principalement par le droit de regard offert aux diplomates du State Department<sup>27</sup>. Ainsi, l'ambassadeur américain au Pakistan doit être tenu informé des attaques de drones prévues par la CIA. Il dispose d'un droit de veto, notamment s'il considère le contexte politique ou diplomatique inapproprié. Si l'ambassadeur s'oppose à une frappe, le directeur de la CIA ou l'un de ses adjoints doit en débattre avec lui afin de trouver un compromis. Dans le cas d'un désaccord persistant, le dossier est transmis au ministre des Affaires Etrangères (« Secretary of State »).

Toutefois, si une dernière tentative de résolution des différents échoue, le directeur de la CIA dispose alors du pouvoir de décision en dernier ressort (Rohde, 2012). Malgré ce dernier point, l'institutionnalisation d'un droit de regard des diplomates constitue une évolution significative, à même de renforcer la nécessaire prise en compte de l'état de l'opinion publique pakistanaise. Elle démontre que l'efficacité meurtrière des frappes de drones ne peut pas être un objectif absolu, qui doit être atteint quel qu'en soient les coûts, notamment politiques pour les dirigeants pakistanaïses, mais aussi pour l'image des Etats-Unis dans le pays.

### **Conclusion**

L'institutionnalisation d'un droit de regard des diplomates, tout comme la décision des Etats-Unis de stopper temporairement les frappes de drones au Pakistan lorsque les tensions entre les deux pays sont exacerbées, viennent démontrer l'importance que revêt l'opinion publique pakistanaise pour la pérennité du programme de drones. Nous le disions, l'acceptabilité politique des drones repose sur la capacité des responsables politiques à autoriser des actions militaires par une puissance étrangère sans en subir de conséquences graves, notamment électorales. Il convient donc que l'opposition de l'opinion publique aux drones ne dépasse pas un certain seuil et ne représente pas un danger pour le gouvernement en place. Veiller au respect de cette condition constitue donc, de fait, un objectif essentiel que les Américains ne sauraient ignorer. La limitation de la marge d'action des drones, voire même la mise en pause du programme lors de certaines périodes de tension, doivent se comprendre dans cette logique : ne pas enflammer ou radicaliser l'opinion publique.

---

<sup>27</sup> ENTOUS, Adam, GORMAN, Siobhan et BARNES Julian E., « US tightens drone rules », *Wall Street Journal*, 4 novembre 2011 : ([http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204621904577013982672973836.html?mod=WSJ\\_hp\\_LEFTTopStories](http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204621904577013982672973836.html?mod=WSJ_hp_LEFTTopStories))

Le cas du Pakistan est, d'une certaine manière, spécifique en cela qu'Islamabad dispose de la capacité de s'opposer, y compris militairement, aux frappes de drones ; en conséquence, il apparaît d'autant plus nécessaire pour les Etats-Unis de conserver l'accord des autorités politiques et militaires vis-à-vis du programme de drones. Toutefois, des Etats comme la Somalie et le Yémen, souvent qualifiés de « faillis », n'ont probablement ni le choix ni les moyens de s'opposer aux frappes américaines. Dès lors, la théorie de l'acceptabilité politique des drones que nous avons souhaité mettre en place peut-elle s'appliquer à ces Etats ? Cette théorie est-elle d'application universelle ?

Notre réponse à ces deux questions est positive. Selon nous, l'acceptabilité politique des drones ne dépend pas d'un contexte particulier (pakistanaï) mais conserve sa validité pour les autres théâtres d'opération des drones, comme la Somalie et le Yémen. Que les autorités en place dans ces pays aient le choix et/ou la capacité de s'opposer aux Etats-Unis quant au recours aux drones est secondaire. Ce qui compte est le maintien en place de gouvernements (un minimum) pro-américain ; il ne s'agit pas seulement pour les Etats-Unis de conserver l'accord des élites locales quant au recours aux drones, mais également de préserver la capacité de ces élites à se maintenir au pouvoir.

La réaction de l'opinion publique conserve donc toute son importance. Or, et c'est là l'argument central de cette contribution, les drones sont moins à même d'enflammer l'opinion publique que d'autres outils de l'arsenal militaire américain. Cela ne signifie pas que l'opinion publique dans les pays ciblés accepte le recours aux drones ; simplement qu'elle ne s'y oppose pas de façon aussi virulente. Cette importante nuance offre une certaine marge de manœuvre, certes limitée, si ce n'est précaire, aux responsables politiques, locaux et américains.



## Bibliographie

BERGEN, Peter, TEIDEMANN, Katherine, « The Year of the Drone: an Analysis of U.S. Drone Strikes in Pakistan 2004-2010 », *Foreign Policy*, 26 avril 2010 : ([http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/04/26/the\\_year\\_of\\_the\\_drone](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/04/26/the_year_of_the_drone))

BERGEN, Peter, TEIDEMANN, Katherine, « Washington's Phantom War: The Effects of the U.S. Drone Program in Pakistan », *Foreign Affairs*, juillet-août 2011,

BERGEN, Peter, TEIDEMANN, Katherine, « The hidden war », *Foreign Policy*, 21 décembre 2010 : ([http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/12/21/the\\_hidden\\_war?page=0,5](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/12/21/the_hidden_war?page=0,5))

CORDESMAN, Anthony H., VIRA, Varum, « Pakistan : violence vs. stability, a national net assessment », Center for strategic and international studies, 2011

FAIR, C. Christine, « Drone Wars », *Foreign Policy*, 28 mai 2010 : ([http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/05/28/drone\\_wars](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/05/28/drone_wars))

FAIR, C. Christine. "Review Essay, Pakistan's democracy : the army's quarry ?", *Asian Security*, 2009, Vol. 5, No 1; pp. 73-85

FISHMAN, Brian, « The battle for Pakistan. Militancy and conflict across the FATA and NWFP », Counterterrorism strategy initiative policy paper, New America Foundation, avril 2010

GREGORY, Shaun, « The ISI and the War on Terrorism », *Studies in Conflict & Terrorism*, 2007, Vol. 30, Issue 12; pp. 1013-1031

KHAN, Feisal, « Why borrow trouble for yourself and lend it to neighbors? Understanding the historical roots of Pakistan's Afghan policy », *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 37, Issue 4, 2010; pp. 171-189

NAZISH, Kiran, « Imran Khan's new Pakistan », *Foreign Policy*, 25 janvier 2012. Disponible à l'adresse suivante:

<[http://afpak.foreignpolicy.com/posts/2012/01/25/imran\\_khans\\_new\\_pakistan](http://afpak.foreignpolicy.com/posts/2012/01/25/imran_khans_new_pakistan)>

PLAW, Avery, FRICKER, Matthew S. et WILLIAMS, Brian Glyn, « Practice makes perfect?: The changing civilian toll of CIA drone strike in Pakistan », *Perspectives on Terrorism*, vol. 5, n°5-6, 2011

RASHID, Ahmed, *Le Retour des talibans*, Paris : Editions Delavilla, 2009

ROHDE, David, « The Obama doctrine », *Foreign Policy*, mars-avril 2012 : ([http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/02/27/the\\_obama\\_doctrine?page=full](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/02/27/the_obama_doctrine?page=full))

SHAH, Pir Zubair, « My drone war », *Foreign Policy*, mars-avril 2012 : ([http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/02/27/my\\_drone\\_war?page=full](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/02/27/my_drone_war?page=full))

WILLIAMS, Brian Glyn, « Death from the skies: An overview of the CIA's drone campaign in Pakistan – Part one », *Terrorism Monitor*, vol. 7, issue 29, septembre 2009

WILLIAMS, Brian Glyn, « The CIA's covert Predator drone war in Pakistan, 2004-2010: the history of an assassination campaign », *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 33, 2010, pp. 871-892

WOODWARD, Bob, *Obama's Wars*, New York: Simon & Schuster, 2010

ZENKO, Micah, « Raising the Curtain on U.S. Drone Strikes », *Council on Foreign Relations*, 2 juin 2010 : (<http://www.cfr.org/pakistan/raising-curtain-us-drone-strikes/p22290>)