

Pakistan : le plus dur reste à faire

lundi 3 mars 2008, par [RACINE Jean-Luc](#) (Date de rédaction antérieure : 27 février 2008).

Sommaire

- [Vers un gouvernement de \(...\)](#)
- [Défis structurels et difficile](#)

Si, lors des élections législatives du 18 février 2008, des listes électorales ont été contestées et si des fraudes ont été localement constatées, cette consultation a été suffisamment crédible pour que la défaite annoncée du parti soutenant le président Pervez Moucharraf, la Ligue musulmane-Q, soit confirmée : ses principaux leaders et nombre de ministres ont mordu la poussière. Les élections aux assemblées provinciales, concomitantes, ont abouti au même résultat. Le taux de participation, comparable à celui des élections de 2002, voire légèrement supérieur, s'élèverait à 40 %. Une façon de dire que la poussée du terrorisme n'a pas dissuadé les électeurs de se rendre aux urnes, alors même que les attentats-suicides ont fait des centaines de victimes dans le pays depuis plus d'un an.

Une fois encore, la transition s'opère donc entre un régime militaire affaibli et un gouvernement civil. Une fois encore, l'espérance soulevée dans le pays risque toutefois de se heurter au dur principe de réalité. Certes, la victoire électorale de l'opposition s'inscrit dans un mouvement plus ample de contestation du régime Moucharraf, lancé par la première tentative du général-président, en mars 2007, de démettre M. Iftikhar Muhammad Chaudhry, le président de la Cour suprême. La mauvaise gestion de la crise de la Mosquée rouge — ce haut lieu de l'esprit taliban au cœur d'Islamabad finalement investi dans le sang en juillet 2007 —, puis l'imposition de l'état d'urgence pendant six semaines ont montré que le général Moucharraf perdait la main. Il a gardé son poste, en faisant valider sa réélection à la présidence de la République par une Cour suprême reconstituée sur mesure. Mais, à la veille de son second mandat présidentiel, il a dû se résoudre à abandonner sa « seconde peau », l'uniforme de chef d'état-major de l'armée. Comme il a dû accepter le retour au pays des leaders en exil des principaux partis traditionnels : Benazir Bhutto en octobre et M. Nawaz Sharif en novembre. Cet affaiblissement du président et sa perte de légitimité ont été confirmés par la victoire de ses opposants, qui entendent bien affirmer la suprématie du Parlement et l'autorité constitutionnelle du premier ministre. L'avenir de la fonction présidentielle est en jeu — et peut-être la personne même du président Moucharraf.

Autre leçon majeure du scrutin, l'effondrement spectaculaire des partis islamistes. Leur coalition, Muttahidda Majlis-e-Amal (MMA, Conseil uni pour l'action), avait été mise sur pied lors des élections de 2002 à l'initiative du régime du général Moucharraf pour contrer les forces parlementaires traditionnelles. MMA avait gagné une puissance inédite, avec 58 députés sur 343, 18 sénateurs sur 100, l'accès au pouvoir dans la stratégique Province de la frontière du Nord-Ouest et l'entrée dans un gouvernement de coalition au Baloutchistan (1), avec les partisans de M. Moucharraf.

Certes, la Jamaat-e-Islami de M. Qazi Hussain Ahmad a commis l'erreur stratégique d'appeler à boycotter les élections. Mais l'autre grand parti islamiste, la Jamiat Ulema-e-Islami de M. Fazlur Rahman, qui y participait, a subi une cuisante défaite. Au total, MMA ne récolte plus que 2 % des sièges à l'Assemblée nationale. Dans son bastion de la Province de la frontière du Nord-Ouest, il n'obtient plus qu'une dizaine de sièges sur 96. Un tel désaveu, au bénéfice du grand rival du MMA, le Parti national Awami — lequel met moins en avant le projet islamique que l'identité pachtoune —,

appelle trois commentaires.

Il témoigne d'abord du peu d'attrait qu'exerce le discours du MAA, appelant à l'islamisation du régime et dénonçant en M. Moucharraf un dirigeant exagérément aligné sur les Etats-Unis depuis les attentats du 11-Septembre et le lancement de la « guerre contre le terrorisme » en Afghanistan. Plus profondément sans doute, le scrutin sanctionne des formations qui ont gouverné la Province de la frontière du Nord-Ouest pendant cinq ans, et qui ont eu des responsabilités parlementaires au niveau national. Le bilan gouvernemental du MMA n'a pas convaincu, ni son mode de fonctionnement, marqué par l'opportunisme et le factionnalisme, voire par l'ambiguïté des relations avec le pouvoir : M. Fazlur Rahman s'est rapproché du régime au printemps 2007, à l'heure où Benazir Bhutto, avec le soutien de Washington, s'engageait dans une stratégie de compromis avec M. Moucharraf en vue d'un partage postélectoral du pouvoir.

Pour autant, l'effacement du MMA n'est pas forcément une bonne nouvelle pour le futur gouvernement, car il traduit aussi une césure profonde entre l'islam politique, vociférant mais prêt à des compromis, et l'islamisme radicalisé des nouveaux « talibans pakistanais » comme des structures terroristes. D'une certaine façon, la défaite électorale des islamistes se fait l'écho des nouvelles dynamiques des zones tribales, où les nouveaux leaders talibans et de jeunes personnalités religieuses insurgées supplantent l'autorité traditionnelle des vieilles familles de chefs tribaux et des mollahs.

La troisième leçon du scrutin découle d'un constat : s'il y a bien eu des fraudes, elles ont été plus mesurées que ce que l'opposition craignait : le Parti du peuple pakistanais de feu Benazir Butho (PPP) demande de nouvelles élections dans huit circonscriptions sur les 268 ayant voté. Or, voici des mois, tant le PPP que la Ligue musulmane affirmaient que des élections « libres et justes » n'étaient pas possibles sous la « dictature militaire de Moucharraf ». M. Nawaz Sharif s'était du reste prononcé un temps pour le boycott, comme l'incertain All Parties Democratic Movement, coalition fragile des opposants à M. Moucharraf que Benazir Bhutto avait finalement délaissée pour négocier avec le régime.

Les partisans de M. Moucharraf tirent argument de leur propre défaite pour expliquer que les accusations de partialité portées par l'opposition contre la commission électorale et contre le gouvernement de transition mis en place pour organiser les élections n'avaient pas lieu d'être. Ils mettent au bénéfice du président la libéralisation des médias, qui a permis la multiplication de chaînes de télévision privées — chaînes jugulées pendant l'état d'urgence ! — et l'instauration de quotas à l'Assemblée nationale au bénéfice des femmes et des minorités non musulmanes (soixante sièges pour les femmes et dix pour les minorités).

En fait, les observateurs de la campagne électorale reconnaissent au général Ashfaq Kiani, qui a succédé au général Moucharraf à la tête de l'armée fin novembre, une volonté affichée de définir une nouvelle ligne, en ordonnant aux militaires — et à leurs services de renseignement — de ne pas interférer dans le jeu politique. Il leur a également commandé d'abandonner les fonctions qu'ils occupent dans la haute administration ou à la tête d'entreprises publiques (2). Cette ligne est de bon augure à l'heure de la transition vers un pouvoir civil, sans qu'elle implique nécessairement que le futur gouvernement pourra aisément trouver les voies d'une redéfinition harmonieuse des rapports de pouvoir entre civils et militaires.

Vers un gouvernement de coalition

Au lendemain du scrutin, le PPP, dirigé de fait par M. Asif Ali Zardari, mari de Benazir Bhutto (33 % des sièges à l'Assemblée nationale) et la Ligue musulmane de M. Nawaz Sharif (25 %) ont décidé de

former un gouvernement de coalition, que devrait diriger le vice-président du PPP, M. Makhdoom Amin Fahim, un sindi fidèle de longue date à Benazir Bhutto. Les nationalistes pachtoune de l'Awami National Party, dirigé par M. Asfandiyar Wali Khan, apportent également à la coalition 3 % des sièges. Chacun de ces partis dispose en outre de la majorité dans une province : la Ligue musulmane de M. Nawaz Sharif au Pendjab (104 sièges sur 289), le PPP au Sind (70 sièges sur 130), le parti Awami dans la Province de la frontière du Nord-Ouest (31 sur 92). Là où leur majorité est relative, l'appoint de leurs partenaires nationaux fera la différence. Ces trois partis ont donc un double intérêt, national et provincial, à s'entendre.

A l'Assemblée nationale, ces trois forces approchent la majorité des deux tiers, qu'ils peuvent atteindre en associant le Muttahida Qaumi Movement ou MQM (7 % des sièges), voire d'autres partis mineurs ; en ralliant une part des élus indépendants, ou même en acceptant des transfuges de la Ligue musulmane-Q. Ces derniers sont prêts à rejoindre le giron de M. Nawaz Sharif après l'avoir trahi en 2002, le seul impératif étant de rejeter tout ralliement des dirigeants. Les instigateurs de la « trahison » de 2002 sont donc interdits d'alliance, mais pas nécessairement toutes leurs troupes. Après tout, en dépit d'une déroute écrasante, la Ligue musulmane-Q a quand même approché les 15 % de sièges à l'Assemblée ; elle reste le premier parti du Baloutchistan (18 sièges sur 51) et le troisième du Pendjab (66 sièges, derrière Sharif et le PPP). En outre, la Ligue musulmane-Q reste la force dominante au Sénat (39 élus sur 100, contre 4 pour la Ligue musulmane de Nawaz Sharif et 9 pour le PPP). Une arithmétique qui a son importance si le Parlement (Sénat et Assemblée) devait, avec une majorité des deux tiers, couper les ailes au président Moucharraff en le privant de son droit de dissolution, ou mettre en route contre lui ce qui serait l'équivalent d'une procédure d'empêchement.

Les transactions en cours aboutiront à coup sûr à la constitution d'un gouvernement s'appuyant sur une très large majorité, mais elles laissent ouvertes de graves questions. La première porte sur les relations entre les deux partenaires-clés, le PPP et la Ligue musulmane Nawaz. Celle-ci concède au premier la direction du gouvernement, et les deux partis entendent bien en revenir à la Constitution de 1973 telle qu'elle était amendée à la veille du coup d'Etat contre M. Sharif, qui porta M. Moucharraff au pouvoir en octobre 1999. Mais les deux partis ont à gérer un lourd héritage d'opposition réciproque. La faiblesse du régime parlementaire ayant gouverné le Pakistan de 1988 à 1999 tient avant tout à la lutte acharnée qu'ont menée les deux formations, chacune déstabilisant l'autre, l'accusant d'incapacité, de mauvaise gouvernance, de forfaiture et de corruption, et précipitant sa chute.

Reste aussi à régler ce qu'il est convenu d'appeler le « cas Moucharraff ». M. Sharif entend à la fois rappeler les juges de la Cour suprême démis par le régime, à commencer par M. Chaudry, tout comme il souhaite pousser M. Moucharraff à la démission. Le retour de la Cour démise permettrait d'ailleurs de reprendre l'examen de la validité de la réélection de M. Moucharraff en 2007 là où la proclamation de l'état d'urgence l'avait interrompu.

A l'inverse, le PPP avait négocié pendant des mois avec M. Moucharraff, jusqu'à ce que l'état d'urgence pousse Benazir Bhutto à reprendre un discours d'opposition. Certes, son assassinat a durci la ligne du PPP contre un régime qui n'a pas su assurer sa protection. Mais le doute subsiste : le PPP pourrait s'accommoder d'un président privé du droit de dissolution qu'il s'était octroyé — à la grande satisfaction de Washington, qui, après avoir joué la carte d'un rapprochement Moucharraff-Benazir Bhutto, continue de souhaiter le maintien en place du président réélu au nom de la poursuite de la guerre contre le terrorisme.

Quant au général Moucharraff, il fait la sourde oreille, annonce qu'il entend poursuivre sa tâche de président et récuse tout retour des juges démis, tout en prêchant une « politique de conciliation » au nom de l'intérêt national. Reste que l'ancien homme fort du Pakistan, qui combina pendant plus de

sept ans pouvoir civil et pouvoir militaire, pourrait être contraint, selon la vieille formule de Léon Gambetta à l'égard du président français Mac-Mahon, à « se soumettre ou se démettre ».

Quant à l'alliance éventuelle de la nouvelle coalition avec le Muttahida Qaumi Movement (MQM), elle apparaîtrait pour le moins fragile. Non parce que ce parti des mohajirs (les Pakistanais venus de ce qui est aujourd'hui l'Inde pendant et après la partition de 1947) ait été jusqu'à présent un allié de M. Moucharraf, mais parce que, dans son bastion de Karachi, le MQM et ses brigades ultraviolentes ont longtemps été les pires ennemis du PPP... L'arithmétique électorale et l'héritage d'un passé agité portent ainsi à s'interroger sur la solidité du gouvernement qui sortira des compromis négociés après le scrutin. D'autant que le prochain gouvernement va devoir relever d'autres défis, structurels ceux-là.

Défis structurels et difficile aggiornamento

Les élections du 18 février montrent, quoi qu'on dise, que le Pakistan dispose d'une base propice à la marginalisation des extrémistes et à l'émergence d'une démocratie politique. Elles témoignent également, si besoin était, que la question majeure au Pakistan n'est pas celle de l'accès des islamistes au pouvoir ou de leur infiltration dans l'armée et les services secrets : le défi essentiel réside dans les conditions d'un aggiornamento qui permettrait de sortir de trois héritages structurels emboîtés au fil de l'histoire pakistanaise.

Il importe d'abord de clore l'héritage des années Zia ul-Haq (3), ouvert en 1980 par l'appui aux moudjahidin afghans. Par sa méthode d'instrumentalisation de l'islamisme combattant, cette période annonçait la politique de soutien aux talibans lancée sous Benazir Bhutto et celle du djihad au Cachemire impulsée par M. Nawaz Sharif — le tout pour le plus grand bénéfice de l'armée et des mollahs. Aujourd'hui, les combattants de Dieu se sont retournés contre l'appareil d'Etat, justifiant ce qu'affirme M. Moucharraf depuis des années : le principal péril qui menace le Pakistan n'est plus extérieur — entendez l'Inde —, il est intérieur.

Il importe ensuite de clore l'héritage des années Ayub Khan (4), qui ont ancré au Pakistan, à partir de 1958, la suprématie des militaires arguant de la menace indienne et de l'incurie des politiciens pour contrôler le pouvoir d'Etat, directement ou indirectement. Ce qui invite aussi à repenser l'héritage des premières années du pays, à l'heure où M. Moucharraf, tout comme les dirigeants du PPP et de la Ligue musulmane Nawaz, invoquent la figure du père de la nation, Mohammad Ali Jinnah, comme modèle de modération. En fait, les premiers responsables civils du pays, Jinnah inclus, ont eu une conception autoritaire du pouvoir, peu propice à la promulgation rapide d'une Constitution assurant l'équilibre entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire.

Il importe enfin de faire face aux dérives qui entravent la marche en avant d'une nation ne manquant ni de ressources ni d'hommes et de femmes de qualité, mais souffrant du poids exorbitant d'une classe dirigeante — civils et militaires, ensemble ou tour à tour — qui verrouille le pays. Ces élites ont monopolisé les bénéfices de la croissance économique et se sont approprié le système politique.

Le futur gouvernement qui sortira des élections de 2008 sera-t-il à même de répondre à ces défis ? Dans la lutte contre l'extrémisme et le terrorisme, il ne suffira pas d'affirmer que la démocratie est le meilleur antidote. Elle l'est, mais sur le long terme, alors que la maison brûle. Les vainqueurs veulent pleinement intégrer les zones tribales au reste du pays : que ne l'ont-ils fait plus tôt ? Cette politique est souhaitable, mais elle ne peut être un substitut à la lutte contre les insurgés, sur le terrain. Washington avait, si l'on en croit le New York Times, conclu avec le régime, en janvier dernier, un accord secret prévoyant d'intensifier les opérations par drones dans les zones tribales,

alors que le futur gouvernement entend plutôt chercher une nouvelle fois à jouer la carte des chefs tribaux, dans l'espoir d'isoler les extrémistes, plutôt que d'escompter une médiation. Sur un sujet aussi sensible, qui relève à la fois d'un choix politique et de l'engagement sur le terrain, le nouveau chef d'état-major et le nouveau gouvernement s'entendront-ils ? Même interrogation sur l'avenir du Conseil national de sécurité, instauré et présidé par M. Moucharraf et qui fait place aux chefs des trois armes et à celui des forces stratégiques auprès des plus hautes autorités gouvernementales et des chefs des gouvernements provinciaux. Ce Conseil serait supprimé, au profit d'une nouvelle structure placée sous l'autorité du Premier ministre. Qu'en penseront les militaires ? Et comment évolueront les rapports entre Islamabad et Washington, qui font pression sur M. Zardari ? Les islamistes sont loin d'être les seuls à penser que la stratégie américaine en Afghanistan, en Irak, mais aussi en Palestine nuit finalement au Pakistan, en y semant les graines de l'insurrection. Comment lutter efficacement contre le péril terroriste sans paraître inféodé à Washington ? La question vaut pour les autorités civiles comme pour les chefs militaires.

Au-delà du terrorisme et de la talibanisation de foyers radicaux, le nouveau gouvernement devra cesser d'instrumentaliser non seulement l'islamisme, mais aussi l'islam, à des fins politiciennes. Ni la Ligue musulmane Nawaz, ni le PPP n'ont été exempts de reproches dans le passé. Et il faudra impérativement repenser les priorités budgétaires, en donnant enfin à la santé, à l'éducation publique et au développement rural l'attention décisive qu'ils méritent. La poursuite annoncée du dialogue avec l'Inde (sur la question du Cachemire), initiée par M. Moucharraf (5), devrait permettre de limiter la hausse du budget de la défense, mais la sophistication (et le coût) de la course aux armements conduite entre les deux voisins peut limiter l'ouverture en ce domaine.

Comme l'écrit un commentateur pakistanais, les dirigeants doivent impérativement « rebâtir l'espoir par le travail effectif de terrain (6) ». Nul ne sait si, à l'inverse du passé, ils en seront capables, faute de vouloir faire évoluer les structures sociales du pays, au risque de renouveler l'échiquier politique. Le réveil de la société civile, qui a agité une partie de la classe moyenne en 2007, pourrait avoir semé les germes de mouvements futurs, ne laissant pas aux insurgés périphériques, aux mollahs crispés sur le passé et aux politiciens manœuvriers le monopole de l'expression politique...

Notes

(1) Lire Selig S. Harrison, « Contestation indépendantiste au Baloutchistan », *Le Monde diplomatique*, octobre 2006.

(2) Lire Ayesha Siddiqi, « Mainmise des militaires sur les richesses du Pakistan », *Le Monde diplomatique*, janvier 2008.

(3) Auteur du coup d'Etat contre Zulfikar Ali Bhutto, père de Benazir, qu'il fit pendre. Il fut président du 16 septembre 1978 au 17 août 1988, date à laquelle il trouve la mort dans un accident d'avion.

(4) Général en chef de l'armée pakistanaise, il s'empare du pouvoir et impose une dictature militaire du 27 octobre 1958 au 25 mars 1969.

(5) Lire Martine Bulard, « L'Inde reprend son rang », *Le Monde diplomatique*, janvier 2007.

(6) Muzaffar Iqbal, « Post-election hope », *The News*, 22 février 2008.

P.-S.

* Diffusé par *Le Monde diplomatique* :

<http://www.monde-diplomatique.fr/carnet/2008-02-27-Pakistan>

* Directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Centre d'étude de l'Inde et de l'Asie du Sud (EHESS). Il a récemment publié « Le Pakistan et l'hypothèse démocratique », Etudes, Paris, décembre 2007, p. 585-596.