

Une transition démocratique

Victoire de l'opposition, rejet par la société civile de la politique du général Musharraf, les élections législatives de février dernier ont amorcé la transition du Pakistan vers un régime démocratique. Cependant, face aux incertitudes liées à la refonte de l'équilibre des pouvoirs, cette transition reste fragile. Retour sur une année politique mouvementée.

Amélie BLOM, chercheur-consultante au Ceri *

* Centre d'études et de recherches internationales. Amélie Blom est également co-rédactrice en chef du *South Asia Multidisciplinary Academic Journal* (<http://samaj.revues.org>).

L'exécutif est "engorgé", disputé entre le Président, qui ne renonce pas à son droit de veto sur le gouvernement, l'armée qui, même si elle le déplore, reste l'arbitre, et deux partis d'opposition, simples alliés de circonstance dont les priorités diffèrent.

Le système politique pakistanais fonctionne, depuis la naissance même de l'Etat en 1947, comme une « autocratie constitutionnelle » : modèle hybride où coexistent autoritarisme et ultra-légalisme procédurier tous deux hérités de la colonisation britannique, arbitraire de l'armée qui, avec la bureaucratie, domine les principaux leviers de l'Etat, et élections régulières. Ce système repose, du reste, sur un certain nombre de règles implicites, telles que le rôle d'arbitre politique joué par le chef d'état major de l'armée de terre (le COAS), la méfiance fondamentale de l'institution militaire à l'égard des partis politiques, une violence islamiste initialement encouragée par un Etat décrit comme un « Léviathan islamique », sans compter la gestion autoritaire par le centre fédéral de ses périphéries. Enfin, les transitions d'un régime militaire à un régime civil y ont toujours eu lieu sous la contrainte, soit d'une défaite militaire (1971), soit de la mort du dictateur militaire (1988).

Après neuf années au pouvoir du général Musharraf et de ses « clients » de la PML-Q (Ligue musulmane du Pakistan - faction Qaïd-e-Azam), les élections législatives de février 2008 ont donné la victoire à l'opposition. Le Parti du peuple pakistanais (PPP), dirigé par le veuf de Benazir Bhutto (Asif Ali Zardari) et la PML-N (faction de l'ancien Premier

ministre Nawaz Sharif, démis par Musharraf en 1999) sont appelés à former un gouvernement de coalition, une première dans l'histoire politique mouvementée du Pakistan. Celui-ci sera-t-il en mesure de défaire ces legs particulièrement lourds ? Un retour sur les turbulences de l'année 2007 n'invite pas à l'optimisme.

De la crise judiciaire à l'état d'urgence

2007 a commencé par un bras de fer entre le président de la République et la Cour suprême. Alors que la réélection de Musharraf au poste de Président, prévue fin 2007, est âprement contestée par le PPP et la PML-N dont la popularité remonte dans la société au fur et à mesure que la sienne décline, le général commet une erreur fatale. Le 9 mars 2007, il démet le président de la Cour suprême, le juge Iftikhar Muhammad Chaudhry, qui s'est révélé par trop imprévisible. Cet allié fidèle, élevé à ce poste en 2005 en récompense de son vote avalisant le coup d'Etat, prend une série de décisions gênantes pour le pouvoir (s'opposant, par exemple, à la privatisation de la compagnie publique d'acier) et fait savoir qu'il pourrait gêner l'élection présidentielle. Contre toute attente, Chaudhry refuse sa démission forcée. Cette résistance provoque une mobilisation sans précédent d'une partie des juges et des avocats qui font du président de la Cour suprême le

symbole d'une « justice incorruptible ». Le général a sous-estimé la dimension corporatiste de l'affaire, ainsi que le malaise profond de la profession sur fond de déliquescence du système judiciaire et de conditions de travail et de salaires souvent déplorablement issus de classes modestes et soumis aux manipulations des politiciens, de la police... mais aussi des juges. S'ensuit une saga politico-judiciaire ubuesque : la Cour suprême réinstalle finalement Chaudhry dans ses fonctions en juillet, et Musharraf est contraint d'accepter la décision. Mais la retraite n'est que provisoire.

Fort de sa victoire et galvanisé par le soutien populaire, le président de la Cour Suprême se transforme en « robin des bois » : il autorise Nawaz Sharif, en exil forcé, à rentrer au Pakistan et, surtout, annonce que les patrons de l'Inter Services Intelligence et de la Military Intelligence (les services de renseignement inter-armées et de l'armée de terre) seront convoqués par la Cour pour s'expliquer sur le sort des centaines de personnes « disparues », arbitrairement arrêtées dans le cadre de la lutte anti-terroriste et de la répression contre les autonomistes baloutches et sindhis. En engageant une guerre frontale contre l'armée, il signe en réalité son « arrêt de mort ». Soumis à de très fortes pressions, les juges finissent toutefois par

à haut risque



© MARIAM MUFTI

accepter la nomination de Musharraf comme candidat à sa propre réélection. Le 6 octobre celui-ci peut donc se faire réélire par la majorité des parlementaires mais la légalité même de l'élection reste en suspens : les résultats ne peuvent être annoncés tant que la Cour n'a pas statué sur le « double mandat » (le cumul des postes de Président et de COAS). Une course contre la montre s'engage alors. Les assemblées sortantes arrivent à terme le 15 novembre et le Président ne peut plus, au-delà, contrer une décision défavorable de la Cour. Dans une version d'« Ok Coral » à Islamabad, Musharraf porte donc le premier coup et décrète, le 3 novembre 2007, l'état d'urgence - en réalité, la loi martiale, puisque que la Constitution est suspendue et qu'il signe cette décision en tant que chef de l'armée, et non en tant que président -, ceci à seule fin de déposer le président de la

Cour suprême et de changer sa composition. Les soixante juges de la Cour et des tribunaux de province qui refusent de prêter serment ou n'y sont pas invités sont remplacés manu militari. Des centaines d'avocats, de militants politiques, d'activistes des droits de l'Homme et de journalistes sont également arrêtés.

« Armer la démocratie pakistanaise »

Les deux principaux partenaires occidentaux du Pakistan dans la lutte anti-terroriste - Etats-Unis et Royaume-Uni - ont été prompts à demander la levée de la situation d'exception. C'est pourtant leur pression combinée qui a précipité (sans bien évidemment la provoquer) la crise que traverse le pays. En effet, ils engagent, dès 2005, une diplomatie « secrète » qui vise à réintégrer le PPP dans le jeu politique et à « civiliser » la présidence, c'est-à-

dire à convaincre Musharraf de passer la main à un autre COAS à même de recentrer les efforts de l'armée sur la contre-insurrection. Les manœuvres politiciennes du général aggravent l'impopularité de l'armée, le détournement de son « professionnalisme » et entraînent une gestion désastreuse de la guerre dans les zones tribales qui jouxtent l'Afghanistan, ainsi qu'une démoralisation des troupes que les désertions en masse viennent confirmer. Fort de cette lecture, les puissances occidentales estiment que seul un gouvernement civil peut apporter le soutien de la société pakistanaise - qui fait cruellement défaut - à une « guerre contre la terreur » aussi précieuse (pour exemple plus de cinq cents arrestations et extraditions depuis 2001) que coûteuse (l'administration américaine a déboursé dix milliards de dollars d'aide au Pakistan depuis 2001, sans compter les fonds

Le Parti du peuple pakistanais (PPP), dirigé par le veuf de Benazir Bhutto (Asif Ali Zardari) et la PML-N (faction de l'ancien Premier ministre Nawaz Sharif, démis par Musharraf en 1999) sont appelés à former un gouvernement de coalition, une première dans l'histoire politique mouvementée du Pakistan.

INTERNATIONAL

Pakistan

« secrets »). En outre, Washington décide en août 2007 d'intensifier les opérations militaires « conjointes » dans les zones tribales et de tripler le nombre de ses formateurs militaires sur place. Le temps presse. « *Les Etats-Unis tentent désespérément de forcer Benazir et Musharraf à un mariage sans amour* » résume un journaliste pakistanais, « *afin que le général puisse combattre les terroristes et la dame jouer à la démocratie, le tout afin de sauver le pouvoir des généraux tant que la situation n'est pas sous contrôle dans les zones tribales* ». Selon les termes moins fleuris d'un diplomate américain, il s'agit d'« *armer la démocratie pakistanaise* » : le choix n'est pas entre « Musharraf ou la démocratie », mais entre une armée qui dirige soit avec des « *forces progressistes et modérées* », soit avec des « *partenaires moins séduisants* ».

La complexité des alliances politiques

La mort de Benazir Bhutto, le 27 décembre 2007, a singulièrement complexifié la donne, sans toutefois remettre en cause le principe d'une transition vers un régime civil. Mais – et au-delà même de la personnalité sensée représenter « les forces progressistes » –, la stratégie anglo-américaine relève de la quadrature du cercle. Comment, tout d'abord, un Premier ministre disposant d'un large mandat électoral acceptera-t-il de gouverner avec une armée « *soufflant dans son cou* », selon la formule de Benazir, et contraint d'accepter les éléments de présidentialisme que Musharraf a réintroduits dans la Constitution (en particulier l'article 58-2-b, dont Nawaz Sharif avait fait voter l'annulation et qui permet au Président de démettre le Premier ministre)? En outre supposer, comme le fait la secrétaire d'Etat américaine, que la stratégie est assurée de fonctionner car « *ils ont en commun le même ennemi, ces extrémistes*

qui ont tenté de tuer le président Musharraf et Madame Bhutto » relève de l'illusion d'optique. Les alliances politiques au Pakistan ne sont pas de nature idéologique et c'est en monnaie sonnante et trébuchante que la réintégration du PPP dans le jeu politique a été scellée (une « National Reconciliation Ordinance », signée peu de temps avant le retour de Benazir au Pakistan et l'élection présidentielle, qui lève toutes les charges de corruption contre les époux Bhutto-Zardari). Comment ensuite convaincre le président Musharraf de diriger le pays avec des partis qui détermineront leur stratégie à partir des signaux émanant non pas de la présidence mais du quartier général de l'armée de terre? Enfin, comment assurer une transition politique durable alors que les attentats suicides sont devenus quasiment hebdomadaires? Le pays s'enfonce en effet dans un cercle vicieux répression-représailles qui fait, en 2007, près de 2500 morts dans les rangs des rebelles islamistes, des forces de sécurité (armée, police, services de renseignements) mais aussi des grands partis politiques et des civils.

L'enjeu: la refonte de l'équilibre des pouvoirs

Loin de se clore avec l'assassinat de Benazir, ce cycle s'intensifie: déjà seize attentats ont eu lieu entre janvier et mars 2008. Du reste, il ne provoque aucune alliance sacrée autour du pouvoir dans sa lutte contre les « terroristes ». Une grande majorité de la société pakistanaise tient en effet le gouvernement et les « *Américains* », dont elle fustige la logique strictement répressive et les « *bavures* » dans les zones tribales, pour responsables. Sur le plan politique également, l'année 2008 commence mal. Le PPP et la PML-N ont mis plus d'un mois pour s'entendre sur le partage du pouvoir et la nomination d'un nouveau Premier ministre, Yusuf

« Les résultats reflètent aussi la lassitude qu'éprouve la société à l'égard d'une armée "politicienne", au corporatisme économique effréné et responsable désormais d'une violence accrue contre sa propre population. »

Raza Gilani, qui a finalement été désigné le 24 mars. Pour la première fois de son histoire, le Pakistan est dirigé par un membre du PPP issu du Pendjab et qui n'appartient pas à la famille Bhutto. Les qualités d'équilibriste de Gilani seront mises à rudes épreuves, tiraillé qu'il sera entre un PPP à tradition dynastique, un gouvernement réunissant des leaders politiques qui hier encore s'opposaient dans d'interminables vendettas, un président Musharraf sous le gouvernement duquel il fit lui-même cinq années de prison et un mouvement contestataire des juges et avocats, particulièrement vindicatif. En effet, l'enjeu fondamental n'est pas la seule transition vers un gouvernement civil mais la refonte de l'équilibre des pouvoirs qui, dans les faits, n'a plus grand chose à voir avec ce que prévoyait la Constitution de 1973. Tout d'abord, le général a tant et si bien défigurée celle-ci pour se maintenir en place que les parlementaires et les plus grands juristes du pays sont bien en peine aujourd'hui de s'accorder sur son contenu. Le Parlement est devenu une simple chambre d'enregistrement à laquelle la Cour suprême s'est pratiquement substituée. Ensuite, l'exécutif est « engorgé », disputé entre le Président, qui ne renonce pas à son droit de veto sur le gouvernement, l'armée qui, même si elle le déplore, reste l'arbitre, et deux partis d'opposition, simples alliés de circonstance dont les priorités diffèrent. Pour le PPP, il s'agit de durer, donc d'inclure au gouvernement fédéral une PML-N en mesure, sans cela, de le gêner à partir de son fief du Pendjab (province clé) et de trouver une « relation de travail » équilibrée avec l'armée et le Président. Pour la PML-N, la priorité est locale: se refaire, à partir du Pendjab, une nouvelle clientèle politique en réintégrant les transfuges de la PML-Q, se poser comme porte-parole des mécontents en laissant



© MARIAM MUFTI



La mort de Benazir a conduit nombre de personnes, des classes les plus modestes aux plus aisées et n'ayant jamais voté jusqu'ici, à exprimer, par un vote pro-PPP, leur sympathie à la défunte.

le PPP endosser la responsabilité des décisions forcément impopulaires que le gouvernement devra prendre dans les prochains mois - intensification de la répression anti-terroriste et de facto des attentats suicides, hausse du prix du pétrole et par conséquent de l'inflation - et, éventuellement, provoquer une crise qui déclencherait des élections anticipées lui donnant, cette fois-là, la majorité absolue. Le président Musharraf et ses alliés attendent, patiemment, la chute annoncée du gouvernement de coalition.

Le réveil politique de la classe moyenne

Et pourtant... Quelques 32 millions de Pakistanais, inquiets et désorientés, s'étaient tout de même rendus aux urnes le 18 février 2008 pour élire une nouvelle assemblée législative et quatre assemblées provinciales. Si la campagne a été violente, les attentats tant craints le jour même des élections n'ont pas eu lieu. La participation, de 45% environ, a également été plus forte que prévue. Les irrégularités, importantes mais non massives, n'ont pu empêcher le PPP, la PML-N et le parti nationaliste pashtoune (ANP) de cumuler 54% des voix. Le nouveau COAS, le général Ashfaq Parvez Kayani, est, semble-t-il, directement intervenu pour contrer les tentatives de

fraudes qui auraient assuré la victoire de la PML-Q. Celle-ci subit donc une cinglante défaite, de même que la coalition islamiste (MMA) qui n'obtient que 1,3% des voix (contre 10% en 2002) et perd la gestion de la Province de la Frontière du Nord-Ouest et du Balouchistan. Enfin, Musharraf a dû accepter le verdict des urnes. La démocratie pakistanaise, généralement donnée pour moribonde, a incontestablement démontré qu'elle avait « plus d'un tour dans son sac ». La mort de Benazir a conduit nombre de personnes, des classes les plus modestes aux plus aisées et n'ayant jamais voté jusqu'ici, à exprimer, par un vote pro-PPP, leur sympathie à la défunte. Les résultats reflètent aussi la lassitude qu'éprouve la société à l'égard d'une armée « politicienne », au corporatisme économique effréné et responsable désormais d'une violence accrue contre sa propre population. Ils expriment, enfin, une véritable colère contre la politique économique de l'équipe Musharraf: la relative amélioration de la situation à partir de 2003 (avec une hausse de 13,5% par an du revenu par habitant) a laissé place à une frustration généralisée au sein d'une classe moyenne devenue, tout comme en Inde, une force économique majeure. Confrontée à un taux d'endettement dangereusement élevé, elle

subit de surcroît une inflation galopante (les prix des produits de première nécessité ont triplé depuis 1999) et des problèmes quotidiens d'approvisionnement en électricité et en farine, particulièrement sévères pendant la campagne électorale. Ce « réveil politique » de la classe moyenne s'était manifesté, avant les élections, par la mobilisation des avocats - nous l'avons souligné - mais aussi par le mouvement que les étudiants organisèrent au lendemain de l'état d'urgence. D'abord limité à l'élite, celui-ci fit rapidement tâche d'huile dans les grandes universités publiques et a été particulièrement inventif dans le contournement de la censure et de la répression. Les campus, blogs Internet, textos et rues des grandes villes sont ainsi devenus des espaces de délibération politique inédits. A Lahore, par exemple, des graffitis « *Musharraf, fiche-nous la paix* » sont apparus sur le bitume, reprenant le titre d'une émission de la populaire chaîne de télévision privée GEO TV (interdite au lendemain de l'état d'urgence). La « génération Musharraf », celle qui a bénéficié de la privatisation des médias, de la relative libéralisation des mœurs et de la hausse du pouvoir d'achat dans les zones urbaines, phénomènes initialement encouragée par le général, s'est donc au final retournée contre lui. ●

