



Contre-jour

Le Pakistan après le coup d'État militaire

Sortie de crise, enlèvement
ou radicalisation ?

par Jean-Luc Racine

Le Pakistan est-il réfractaire à la démocratie parlementaire ? Pour la quatrième fois en cinquante-trois ans d'indépendance, les militaires ont retrouvé le pouvoir, à la suite du coup d'État du 12 octobre 1999. La mort du général Zia en 1988 avait ouvert une phase de démocratisation qui n'a pas convaincu. Les dérives des gouvernements élus de 1988 à 1999, en fragilisant aussi bien les institutions politiques que l'économie, ont offert aux putschistes la justification, rituellement invoquée mais pour une fois plausible, de sauver l'État et la nation au bord du gouffre. Mais peut-on espérer voir un régime militaire repenser les fondements de la politique pakistanaise, et donner la priorité aux vrais problèmes ? Essais nucléaires de mai 1998, intervention militaire au Cachemire en juin 1999, coup d'État en octobre, controverses sur fond de détournement d'avion indien en décembre : l'histoire pakistanaise s'accélère dangereusement. Le pays a besoin d'une pause, de réformes, et d'un élan qui ne soit pas tout entier tourné vers le puissant voisin indien.

Coup ou contre-coup ?

Conformément à la tradition pakistanaise, le coup d'État d'octobre 1999 s'est déroulé sans violence majeure, et a été plutôt bien accueilli. Pas de batailles de rue, pas de chars sillonnant la capitale, pas de victimes. Les troupes ont pris possession sans difficulté des points stratégiques. Le pays est resté calme, la présence policière et militaire très discrète dans les grandes villes. Le coup n'en fut pas moins rocambolesque. Le 12 octobre, le Premier ministre Nawaz Sharif, leader de la Ligue musulmane arrivé au pouvoir avec une très large majorité en 1997, démet le chef d'état-major¹, le général Musharraf, alors que celui est absent : il rentre de mission, par l'avion de ligne Colombo-Karachi, bientôt interdit d'atterrissage au Pakistan. L'état-major passe à l'action. Il se saisit à Islamabad du Premier ministre et du tout nouveau chef des armées, le général Ziauddin, qui dirigeait jusqu'alors les ser-

vices secrets, l'Inter Services Intelligence (ISI). Les troupes investissent l'aéroport de Karachi, où peut finalement se poser, réservoir à sec dit-on, l'avion du chef d'état-major démis. Celui-ci arrive à Islamabad dans la nuit et annonce que les forces armées « viennent de rétablir l'ordre » et « sont entrées en action en dernier recours, pour mettre un terme à la déstabilisation » du pays. Le procès de l'ancien Premier ministre s'ouvre quelques semaines plus tard. Certaines des accusations portées (détournement d'avion, enlèvement) sont passibles de la peine de mort².

Musharraf prétendra que son action n'est qu'un « contre-coup spontané » répondant au « coup » du Premier ministre contre l'armée³. L'argument est douteux. La rapidité avec laquelle ses fidèles sont intervenus prouve que l'hypothèse d'une intervention avait bien été envisagée. Les tensions entre pouvoir civil et pouvoir militaire étaient d'ailleurs telles, en dépit des démentis officiels, que Washington avait, dès le 20 septembre, lancé un avertissement fort peu diplomatique mais très significatif à l'adresse de ceux qui voudraient renverser le gouvernement Sharif « par des moyens extra-constitutionnels »⁴.

Une crise structurelle majeure

« Ces dernières années, le Pakistan n'a connu qu'une démocratie de façade, pas de substance ». Cette analyse du général Musharraf n'est pas fautive. La mort « accidentelle » du général Zia ul Haq, en 1988, avait ouvert la voie à des élections parlementaires remportées par le Parti du peuple pakistanais (PPP) de Bénazir Bhutto. Mais cette expérience démocratique tourna court, le Président de la République démettant le Premier ministre en vertu du huitième amendement constitutionnel, que Zia avait fait voter en son temps pour élargir les pouvoirs du chef de l'État. De fait, les Premiers ministres alternent à un rythme rapide : Bhutto (1988-1990), Sharif (1990-1993), Bhutto (1993-1996), Sharif (1997-1999), sans compter les intérimaires. Sharif, lors de son second mandat, concentre peu à peu entre ses mains tous les pouvoirs. Le Président ne peut plus démettre le Premier ministre (treizième amendement), la justice est mise au pas (assaut « populaire » contre la Cour suprême), les députés contraints à l'obéissance (quatorzième amendement). Sur recommandations politiques, les banques d'État accordent des prêts considérables à des alliés du pouvoir. Le gouffre des finances publiques s'approfondit. La ploutocratie tourne à la kleptocratie. Nawaz Sharif, sa parentèle et ses fidèles ne font toutefois qu'ajouter ces dérives aux problèmes structurels du parlementarisme à la pakistanaise. Depuis 1947, le pouvoir est en effet aux mains d'une étroite élite de propriétaires fonciers, « féodaux » surreprésentés à l'Assemblée et au Sénat, de hauts fonctionnaires, d'hommes d'affaires et d'officiers généraux.

Depuis l'indépendance, aucun gouvernement civil n'est parvenu au terme de son mandat. Instruments de mobilisation électorale, les partis ne sont pas des vecteurs

de démocratisation, mais des structures clientélistes, qui politisent l'administration et se livrent à une lutte acharnée visant à disqualifier l'adversaire. Les déséquilibres internes au Pakistan favorisent la province du Punjab, la plus peuplée (55 % de la population totale), d'où est issue une majorité disproportionnée de la haute fonction publique et de l'armée. Les frustrations du Sindh, bastion du Parti du peuple pakistanais de Bénazir Bhutto, celles du Balouchistan, voire de la Province de la frontière du Nord-Ouest, ont été encore avivées sous Sharif, homme d'affaires punjabi.

Les années quatre-vingt-dix ont aussi été marquées par une montée multiforme de la violence, qui chaque année fait des centaines de victimes : règlements de comptes, à Karachi, entre mafias et entre factions du MQM, le parti des *mohajirs* venus de l'Inde lors de la Partition ; tueries entre sunnites et chiïtes, surtout au Punjab ; narco-traffic ; diffusion des armes légères y compris dans les proliférantes écoles coraniques – les *madrassa* – liées aux groupes appelant à la guerre sainte. La politique afghane d'Islamabad, lancée par Zia ul Haq, pèse en outre très lourd, par ses ramifications et ses relais islamistes armés, tant au Cachemire qu'au Pakistan même.

L'armée n'est pas étrangère à cette crise des années quatre-vingt-dix. Elle est intervenue à Karachi et, par le biais des services secrets, elle a contribué à la mise en place des groupes armés impliqués au Cachemire, comme elle a choisi de soutenir les talibans dans leur prise de contrôle de l'Afghanistan. Les forces armées ont toujours joué un rôle essentiel dans la conduite des affaires pakistanaises, au moins depuis 1958, date du premier coup d'État militaire. Au fil des années quatre-vingt-dix, sous l'alternance de gouvernements du PPP et de la Ligue musulmane, l'armée pakistanaise a toujours eu la haute main sur les affaires afghanes, sur la politique menée au Cachemire, et sur les questions de sécurité (nucléaire inclus). La conduite de la politique extérieure du pays, et au premier chef les relations avec l'Inde, ne sont donc que partiellement sous la responsabilité du Premier ministre et du ministre des Affaires étrangères. L'armée a aussi arbitré à plusieurs reprises les conflits entre le Président et le Premier ministre.

Aux dérives politiques s'ajoute une crise économique aiguë : le pays est au bord de la faillite pour cause d'endettement écrasant. Tous les indicateurs sont au rouge. Le taux de croissance annuelle du PNB, qui fut un temps de l'ordre de 6 %, est tombé à 3 % dans les années quatre-vingt-dix : un chiffre largement neutralisé par la croissance démographique. L'épargne est très insuffisante. Les investissements publics, en baisse, négligent l'éducation et la santé, tandis que le service de la dette et le budget de la défense comptent pour plus des trois quarts des dépenses publiques. La culture de la corruption et de la fraude est désastreuse. Les sanctions appliquées après les essais nucléaires de 1998 n'ont pas arrangé les choses, même si Washington a veillé à ne pas bloquer les prêts internationaux qui maintiennent les finances pakistanaises sous perfusion.

La politique indienne du Pakistan a aussi contribué à aggraver la crise. Après avoir répliqué à la nucléarisation ouverte de l'Inde, le gouvernement Sharif avait avancé sur la voie d'une normalisation des relations bilatérales. La visite du Premier ministre indien et la déclaration conjointe de Lahore, en février 1999, laissaient augurer une relance du dialogue. Mais, quatre mois plus tard, revirement décisif : des militants islamistes bien équipés et des troupes pakistanaises franchissent la Ligne de contrôle divisant le Cachemire et occupent les hauteurs de Kargil, qui dominent la route stratégique reliant Srinagar, capitale du Cachemire indien, au glacier contesté du Siachen. Le général Musharraf a été, en avril-juin 1999, le maître d'œuvre de cette opération militaire, guerre contenue qui s'est soldée par une débâcle diplomatique puisque Nawaz Sharif s'est engagé à Washington, le 4 juillet, à rappeler les *mujabideen* – et les troupes pakistanaises – des hauteurs de Kargil, peu à peu reprises par les Indiens. L'armée a vécu ce retrait comme une humiliation imposée par le pouvoir civil et a réprouvé les négociations secrètes engagées entre Islamabad et New Delhi sur le statut du Cachemire.

Quelle transition pour quel projet ?

Pilier de l'État et composante essentielle de l'élite qui a conduit le pays dans l'impasse, l'armée paraît mal équipée pour l'en sortir et pour repenser l'avenir du Pakistan. Installé par un coup d'État, dirigé par un chef d'état-major s'auto-proclamant *Chief Executive of Pakistan*, piloté par un nouveau Conseil de sécurité nationale où siègent, aux côtés du général Musharraf et de personnalités civiles, le chef de l'armée de l'air et celui de la marine, le régime a confié des postes clés à des officiers généraux du cadre de réserve. Sur les quatre nouveaux gouverneurs de province, trois sont des généraux. Général en retraite lui aussi, le ministre de l'Intérieur. Général encore, le responsable du nouveau Bureau de la reconstruction nationale, qui a pour tâche de proposer les réformes constitutionnelles, administratives et juridiques jugées nécessaires. Les autres membres du nouveau Conseil de sécurité nationale et les membres du gouvernement appartiennent pour l'essentiel à des professions libérales et sont donc issus de la société civile, non de la classe politique. Certains ont occupé de hautes fonctions, y compris sous le régime militaire de Zia ul Haq. On voit mal ces notables civils et militaires scier la branche sur laquelle ils sont assis. Tout au plus sacrifieront-ils quelques caciques par trop corrompus.

Pour autant, le Pakistan du général Musharraf ne se compare ni au Chili de Pinochet, ni à la Grèce des colonels. S'il n'est pas une démocratie, il n'est pas non plus une dictature. La presse reste libre. La justice fonctionne pour l'essentiel dans ses instances ordinaires. Mais la Constitution et les assemblées sont « temporairement » suspendues, et l'état d'urgence est en vigueur. Définition lénifiante

du général Musharraf : « Ce n'est pas la loi martiale, simplement une autre voie vers la démocratie ». Les partis politiques – qui ne sont pas interdits – et une bonne part de la presse en appellent à une transition courte menant à de nouvelles élections. Réponse ambiguë du pouvoir, qui se garde bien de fixer un terme : « Les forces armées n'ont pas l'intention de rester aux affaires plus qu'il ne sera absolument nécessaire »⁵.

Le nouveau régime doit impérativement relancer l'économie. Le Pakistan n'évite aujourd'hui la banqueroute que grâce à l'appui de ses créditeurs étrangers, États ou bailleurs de fonds internationaux, qui ne veulent certes pas l'effondrement d'un pays de 130 millions d'habitants, au surplus principal foyer d'instabilité de la région, guetté par l'anarchie ou par l'islamisme radical. Pour l'heure, le régime a obtenu des rééchelonnements de sa dette et les prêts qu'il attendait du FMI. Son déficit pour 1999-2000 devrait ainsi être couvert, mais sa dette extérieure totale, de quelque 38 milliards de dollars (outre la dette intérieure), appelle des réformes de structure.

Deux mois après avoir pris le pouvoir, le général Musharraf a annoncé, le 15 décembre 1999, son « Plan de reprise économique » qui, outre les mesures d'assainissement de bon sens (mais d'application difficile), avance une véritable innovation : taxer les revenus agricoles à parité des autres revenus. Signe donné par le régime, le budget de la défense divertira 7 milliards de roupies au profit d'un programme de petits travaux publics en zones défavorisées. C'est rester en deçà des experts nationaux qui conseillaient un programme majeur de grands travaux et une véritable réforme agraire. Priorité complémentaire du régime, la volonté de faire payer les bénéficiaires de prêts de complaisance et de la fraude fiscale massive n'a donné que de maigres résultats.

Remettre un minimum d'ordre dans l'économie et dans la vie publique ne peut se faire en quelques mois. Or l'avenir du régime est incertain. Le maintien prolongé des militaires au pouvoir est une hypothèse plausible. Une sortie en douceur, ramenant au régime parlementaire antérieur, ne paraît guère probable. L'hypothèse d'une assemblée sans partis, écho de la « démocratie basique » voulue par le maréchal Ayub Khan en 1959, paraît d'un autre âge. Une réforme de la Constitution pourrait, à l'inverse, offrir une porte de sortie convenant aux militaires, en institutionnalisant leur rôle politique et en instaurant un régime présidentiel fort, au profit, éventuellement, du général Musharraf. Reste une hypothèse, celle d'une lutte de pouvoir au sein de l'armée, poussant sur le devant de la scène un autre officier supérieur plus proche de l'islamisme radical, si le régime Musharraf devait s'enliser.

Or l'éventualité d'un échec ne peut être écartée : le Pakistan est condamné à un ajustement structurel peu populaire ; les partis politiques, bien qu'affaiblis, espèrent en l'avenir, tandis que le régime, comme ses prédécesseurs, est prisonnier des relations ambiguës tissées avec l'islamisme radical, qui attend son heure.

Le nouveau régime et le défi islamiste

Dans son discours « fondateur » du 17 octobre, le général Musharraf s'en est pris de façon remarquée aux dérives de l'islamisme : « L'islam prêche la tolérance, non la haine ; la fraternité universelle, non l'hostilité ouverte ; la paix, non la violence ; le progrès, non la bigoterie. Je professe un grand respect envers les oulémas et je les appelle à se manifester et à présenter l'islam sous son vrai jour. Je les exhorte à réfréner les éléments qui exploitent la religion au bénéfice d'intérêts particuliers et qui ternissent le nom de notre foi ». En voyage officiel en Turquie, Musharraf a affiché son intérêt pour Atatürk, qui abolit le sultanat ottoman mais aussi le califat, et qui laïcisa autoritairement la société turque. La Jamaat-i-Islami, principal parti islamiste pakistanais, réagit aussitôt en déclarant que « le parti n'autorisera personne à mettre en œuvre le kémalisme ou la laïcité »⁶.

Quelles que soient ses convictions profondes, le nouvel homme fort du Pakistan hérite d'un contexte qui laisse peu de marges de manœuvre. Né en 1947 de la Partition de l'Empire des Indes pour donner aux musulmans indiens une terre en propre, le Pakistan s'est proclamé République islamique dès sa première Constitution, en 1956. La sécession du Pakistan oriental, devenu Bangladesh en 1971, porta ensuite un coup à la « théorie des deux nations » de Jinnah, qui affirmait l'existence d'une « nation musulmane » en face de la « nation hindoue ». Pourtant, Zulfikar Ali Bhutto, Président puis Premier ministre (1971-1977), et le général Zia ul Haq (1977-1988), qui le renversa, renforcèrent la référence à l'islam, et donnèrent une légitimité politique aux partis religieux.

La guerre d'Afghanistan eut sur la politique pakistanaise des conséquences incalculables. État du front anticommuniste, le Pakistan joua un rôle décisif dans l'armement et dans l'encadrement des *mujahideen*, dont le combat antisoviétique n'entendait pas être seulement national, mais se définissait aussi comme *jihad*, guerre sainte conduite contre les infidèles. Dans les conflits internes entre factions islamistes afghanes qui suivirent la débâcle soviétique, le Pakistan soutint d'abord Hekmatyar, chef du Hezb-i-Islami afghan, depuis longtemps lié à l'ISI mais incapable de s'imposer. Islamabad changea alors de protégé et, à compter de 1994, misa sur les talibans pour faire de l'Afghanistan un État client qui lui assurerait une profondeur stratégique face à l'Inde et lui ménagerait une liaison avec une Asie centrale riche en hydrocarbures. Formés pour l'essentiel dans des *madrassa* pakistanaises, les talibans donnent aux ambitions géopolitiques d'Islamabad une coloration islamiste lourde à porter sur la scène internationale, sans être pour autant aux ordres du Pakistan.

Le réveil des mouvements séparatistes au Cachemire indien, en 1989, bénéficia rapidement du soutien des services secrets pakistanaise, puis de l'implication directe de groupes armés liés à des mouvements islamistes pakistanaise, qu'ils soient

entraînés au Pakistan même ou dans les camps afghans proches de la frontière (tel celui d'Osama bin Laden, cible des missiles américains en août 1998). Les plus radicaux de ces groupes armés, les Lashkar-i-Tayyaba et l'Harkat-ul-Ansar, prêchent ouvertement le *jihad* universel. L'Harkat-ul-Ansar a été classé comme groupe terroriste par Washington en 1997, avant de réapparaître sous le nom de Harkat-ul-Mujahideen⁷. L'objectif du Pakistan étant toujours d'internationaliser la question du Cachemire, Islamabad s'est efforcé de maintenir cette zone en ébullition par le biais de mouvements islamistes radicaux, voire, comme à Kargil, au moyen d'offensives militaires. Cette stratégie est toutefois fort risquée et peu efficace.

Le piège du Cachemire

Quelle que soit l'interprétation que l'on donne du conflit de Kargil, les dirigeants pakistanais sont aujourd'hui face à une délicate alternative. Ils peuvent, par conviction ou par pure instrumentalisation des forces islamistes radicales, poursuivre une politique pro-activiste sur leurs deux frontières – Cachemire et Afghanistan – au risque de tensions accrues avec l'Inde et d'une « talibanisation » lente du Pakistan lui-même, sous l'influence des forces prêchant la *shariat* et le *jihad*. Ou bien, retournement majeur, Islamabad cherche avec l'Inde une normalisation permettant de consacrer l'essentiel des forces du pays à la reconstruction nationale.

Revendiquer le droit à l'autodétermination du Cachemire est une chose. Y infiltrer des groupes armés attaquant les troupes indiennes et prônant publiquement le *jihad* depuis leurs quartiers généraux pakistanais en est une autre. Le nouveau régime n'entend pas plus se libérer du syndrome du Cachemire que ses prédécesseurs. En réaffirmant que le Cachemire doit être l'objet prioritaire de tout dialogue indo-pakistanaï, alors que New Delhi met comme condition à la reprise du dialogue le retrait des groupes armés infiltrés, le général Musharraf reste prisonnier des vieux schémas.

La politique de guerre froide ou de conflit à faible intensité à l'égard du grand voisin de l'Est coûte pourtant cher au Pakistan, en termes de budget militaire – l'armée y trouve certes son profit – mais plus encore en raison de l'énorme manque à gagner qu'entraîne la quasi-absence de relations économiques avec l'Inde et, d'un autre point de vue, de l'image internationale du pays, soupçonné de jouer un jeu bien dangereux.

Le général Musharraf a effectué ses premiers voyages en Arabie saoudite, dans les Émirats, en Iran, en Turquie puis en Chine : bref, chez les « amis » plus ou moins sûrs. Mais la clé de sa réussite dépendra principalement des relations que le Pakistan saura nouer avec Washington. Les États-Unis souhaitent toujours le ménager mais accordent désormais à l'Inde un intérêt croissant et ont engagé avec elle un

dialogue sur le terrorisme international qui place le Pakistan sous surveillance. Signer le traité d'interdiction complète des essais nucléaires (CTBT) ne suffira sans doute pas à regagner la confiance américaine.

Empêtré dans la définition des rapports entre religion et politique, qui est à l'origine même de la fondation du Pakistan, le régime militaire est désormais au pied du mur. Sur quel mode l'islam doit-il marquer l'État et la société civile ? Aux Pakistanais de choisir. Mais c'est bien à l'armée, vu ses responsabilités passées, de repenser les relations entre groupes fondamentalistes armés et activisme régional, et de déconnecter la politique de sécurité des groupes longtemps manipulés et demain incontrôlables. Par ses multiples ramifications, la double question de l'islamisme militant et de l'activisme régional est en effet décisive, car elle affecte à la fois l'ordre public, la confiance des investisseurs, les priorités budgétaires, le risque des surenchères, voire l'avenir d'un Pakistan où les forces fondamentalistes apparaîtraient comme l'ultime recours après les échecs successifs des partis et de l'armée. Le nouveau régime peut aussi choisir de ne pas choisir. Une telle stratégie ne pourrait aider à sortir le pays de la crise multiforme où il est aujourd'hui plongé. Si le coup d'État a été favorablement – ou passivement – accueilli par le peuple pakistanais, c'est bien parce que les politiques ont déçu, et qu'en quelque sorte on donne leur chance aux militaires. Mais pour quel programme, et pour combien de temps ?

-
1. Le général Musharraf était et demeure chef de l'armée de terre. Mais sa fonction de président du Comité des chefs des trois armes en fait l'équivalent du chef d'état-major des armées, titre qui n'existe pas sous cette qualification au Pakistan.
 2. Plane sur ce procès Sharif l'ombre du procès monté par le précédent régime militaire, celui du général Zia ul Haq, contre le Premier ministre renversé Zulfikar Ali Bhutto, qui sera pendu en 1979.
 3. Interview à la télévision du Qatar, dépêche *Associated Press of Pakistan* du 12 novembre 1999.
 4. Déclaration du Département d'État américain, commentée dans *The News*, 21 septembre 1999.
 5. Discours du général Musharraf, 17 octobre 1999. Le général Zia avait lui aussi annoncé en 1977 qu'il ne resterait au pouvoir que trois mois, le temps de restaurer la vraie démocratie. Il est mort à la tête du pays onze ans plus tard.
 6. Déclaration de l'émir de la Jamaat-i-Islami, Qazi Hussain Ahmed, le 20 octobre 1999. *J-i-I Media News*.
 7. Son secrétaire général et idéologue, le Pakistanais Mohammad Masud Azhar, arrêté au Cachemire indien en 1994, a été libéré le 31 décembre 1999 : telle était la première revendication du commando qui avait, une semaine plus tôt, détourné vers l'Afghanistan un vol Kathmandu-Delhi d'Indian Airlines.