

---

**Le débat sur la gouvernance  
fédérale au Pakistan**

---

**Gilles Boquérat**

*Septembre 2010*



**Centre Asie**

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte  
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

Cette étude a été réalisée grâce au soutien de la Direction de la prospective  
du ministère des Affaires étrangères et européennes.

ISBN : 978-2-86592-774-6  
© Ifri – 2010 – Tous droits réservés

Ifri  
27 rue de la Procession  
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE  
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00  
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60  
Email : [ifri@ifri.org](mailto:ifri@ifri.org)

Ifri-Bruxelles  
Rue Marie-Thérèse, 21  
1000 – Bruxelles – BELGIQUE  
Tél. : +32 (0)2 238 51 10  
Fax : +32 (0)2 238 51 15  
Email : [info.bruxelles@ifri.org](mailto:info.bruxelles@ifri.org)

Site Internet : [ifri.org](http://ifri.org)

## **Programme Inde et Asie du Sud – Centre Asie, Ifri**

Le Programme Inde et Asie du Sud a été créé en 2008 au sein du Centre Asie de l'Ifri. Il a pour objectif d'analyser :

- **Les transformations internes de l'Inde** : essor des classes moyennes ; modèle entrepreneurial ; questions environnementale, urbaine et sociale ; **et des pays voisins.**

- **L'insertion des pays d'Asie du Sud dans l'économie mondiale** : le jeu de l'Inde dans les secteurs de l'énergie et des matières premières, le déploiement des investissements indiens dans le monde ; le rôle de l'Inde dans les grandes institutions internationales (ONU et cycle de Doha) ; l'émergence d'une relation privilégiée avec les États-Unis ; l'Inde et le monde musulman...

- **Les enjeux géostratégiques de la région** : stabilisation de conflits ; zone de libre échange ; conflit Inde/Pakistan ; rivalités avec la Chine...

- **Développer le dialogue entre la France, l'Union européenne et l'Asie du Sud** : les investissements croisés ; le partenariat stratégique ; les politiques agricoles...

### **Asie.Visions**

*Asie.Visions* est une collection électronique consacrée aux problématiques asiatiques. Rédigé par des experts français et internationaux, *Asie.Visions* traite de l'ensemble des thématiques économiques, stratégiques et politiques. L'objectif d'*Asie.Visions* est de contribuer à l'enrichissement du débat public et à une meilleure appréhension des enjeux asiatiques. *Asie.Visions* est publié en français et en anglais.

#### *Dernières publications*

Jaydeep Mukherjee et Sunitha Raju, « Fiscal Deficit, Crowding Out and the Sustainability of Economic Growth. The Case of the Indian Economy », *Asie.Visions* 31, juillet 2010.

Prem Shankar Jha, « A Shadow over the Himalayas: India's Tibet Problem », *Asie.Visions* 28, mai 2010.

Bertrand Lefebvre, « Hospital Chains in India: The Coming of Age? », *Asie.Visions* 23, janvier 2010.

Zoya Hasan, « Breaking New Ground: Congress and Welfarism in India », *Asie.Visions* 20, octobre 2009.

Amitendu Palit, « India's Foreign Investment Policy: Achievements & Inadequacies », *Asie.Visions* 18, août 2009.

## Résumé

---

Avec l'adoption du 18<sup>e</sup> amendement en avril 2010, le Parlement pakistanais entendait, entre autres réformes, tourner la page des habitudes centralisatrices qui avaient eu la faveur de la plupart des dirigeants du pays, notamment militaires, et qui avaient été un facteur de tension avec les provinces.

La question de la dévolution de pouvoirs, le partage plus équitable des ressources, sans oublier le rôle et les moyens assignés aux organes locaux, sont des éléments importants du débat sur la gouvernance fédérale. Des réponses apportées dépend aussi la stabilité du pays.

Cette étude revient sur les pratiques observées jusqu'ici dans la gestion de la relation entre le pouvoir fédéral et les provinces, les dysfonctionnements, avant d'évaluer les réformes en cours.

# Sommaire

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>4</b>
<b>DES HABITUDES CENTRALISATRICES.....</b>	<b>5</b>
<b>UN BILAN NUANCE EN MATIERE D’AUTONOMIE REGIONALE .....</b>	<b>9</b>
<b>VERS UN PARTAGE PLUS EQUITABLE DES RESSOURCES.....</b>	<b>14</b>
<b>LES ORGANES LOCAUX, FACTEUR D’AFFAIBLISSEMENT DES PROVINCES ? .....</b>	<b>18</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>20</b>

## Introduction

---

La focalisation sur la menace terroriste et sur une montée de l'extrémisme au Pakistan, avec les inquiétudes qu'elles font naître sur le contrôle de l'arsenal nucléaire, tend à faire passer au second plan une autre interrogation pesant sur la stabilité politique du pays, liée à sa structure fédérale. Le Pakistan est une Fédération qui regroupe différents territoires (provinces, territoires avec statut administratif propre) dont les relations avec le pouvoir central et entre eux sont un facteur de tensions. La question du transfert de pouvoirs en faveur des provinces et celle d'un partage plus équitable des ressources animent le débat politique. Le climat insurrectionnel au Baloutchistan, la difficile intégration des zones tribales sur fond de militance islamiste et d'opérations de l'armée, ou encore les désaccords sur la gestion des ressources hydrauliques illustrent les défis à relever pour harmoniser les relations entre les différentes entités constituant la Fédération.

Cette situation a été implicitement reconnue par le Premier ministre lors de son discours d'investiture au Parlement en mars 2008, au cours duquel il a annoncé diverses initiatives devant permettre de calmer les impatiences (initiatives de réconciliation, redistribution plus équitable des fonds fédéraux, mesures visant à favoriser une intégration institutionnelle). En avril 2010, le Parlement a adopté à l'unanimité le 18<sup>e</sup> amendement à la Constitution de 1973. Le transfert de nouveaux pouvoirs aux provinces en est un des points importants. Nous revenons ci-dessous sur les pratiques observées jusqu'ici dans la gestion de la relation entre le « centre » et les provinces, les dysfonctionnements, avant d'évaluer les réformes en cours.

---

*Gilles Boquérat est chercheur au Centre Asie de l'Ifri, responsable du programme Inde et Asie du Sud.*

## Des habitudes centralisatrices

---

L'idée d'une gouvernance fédérale est antérieure à la création du pays puisqu'elle se retrouve dans le *Government of India Act* de 1935, qui accorde aux provinces, coexistant avec des États princiers, une autonomie limitée, gérée à partir de 1937 par des gouvernements provinciaux élus. Le vice-roi conservait des pouvoirs étendus lui permettant, directement ou par l'intermédiaire du gouverneur, d'interférer à tout moment dans les affaires des provinces. La résolution de Lahore de mars 1940 – acte fondateur de la création du Pakistan – évoque le regroupement des régions à majorité musulmane en États indépendants au sein desquels elles seraient autonomes et souveraines. Une promesse qui, pour les dirigeants ethno-nationalistes, n'a jamais été tenue. À l'indépendance, en 1947, la Constitution provisoire reprend, avec quelques adaptations, le *Government of India Act* de 1935. Le Pakistan voit le jour avec différents types d'entités administratives : les provinces, les anciens États princiers, les zones tribales, et le Baloutchistan administré jusqu'en 1955 par un Chief Commissioner nommé par le gouvernement fédéral.

Le sentiment d'insécurité du jeune État face aux menaces extérieures (conflit avec l'Inde sur le Cachemire en 1947-1948) et aux revendications ethniques à l'intérieur pèse en faveur d'un pouvoir central fort qui n'hésite pas à forcer l'intégration d'un État princier récalcitrant (celui du Khan de Kalat en 1948), à emprisonner un dirigeant à l'allégeance jugée douteuse (Abdul Ghaffar Khan), ou à démettre un gouvernement provincial si celui-ci est perçu comme hostile. Le gouvernement fédéral déloge par exemple le gouvernement provincial du Front uni qui avait gagné les élections de mars 1954 au Bengale oriental. La volonté de construire une identité pakistanaise dépassant les affiliations ethniques est manifestée par l'adoption de l'ourdou comme seule langue officielle. Le déclin de la Ligue musulmane et la fragmentation des forces politiques jouent en faveur du renforcement du poids de la bureaucratie et donc d'une vision centralisatrice appuyée également par une armée aussi peu soucieuse de démocratie que d'autonomie provinciale.

Afin de contrebalancer le poids démographique du Pakistan oriental et de s'assurer que l'aile occidentale garde la haute main sur les affaires du pays, le programme *One Unit* est conçu en 1955 pour fusionner toutes les provinces du Pakistan occidental (les provinces du Pendjab, de la Province frontalière du Nord-Ouest [North-West Frontier Province, NWFP], du Sind et du « commissaire en chef » – le

Baloutchistan –, les États de Bahawalpur et de Khairpur) en une seule province intégrée. Une fusion qui s'accommode mal des particularismes régionaux, linguistiques et ethniques. Car si l'accent est mis sur la nécessité de renforcer l'unité du pays, le nationalisme monolithique qui se met en place est d'abord le reflet de la prédominance du Pendjab (Lahore devient la capitale du Pakistan occidental), une province qui, avec plus de la moitié de la population du Pakistan occidental, joue un rôle prépondérant en termes de représentation au sein de la classe politique dominée par les grands propriétaires terriens, de la bureaucratie civile et de l'armée.

La première Constitution de 1956 établit un système fédéral élargissant quelque peu les domaines d'intervention des provinces, réduites à deux (Pakistan occidental et oriental), mais toujours sous la tutelle du gouvernement central. Comme en 1935, la répartition des pouvoirs législatifs fait l'objet de trois listes : fédérale, provinciale et commune (*concurrent*). Le thème d'une large autonomie provinciale est surtout défendu par des forces politiques de gauche (notamment avec la formation en 1957 du Parti national awami [National Awami Party, NAP]), qui sont les premières victimes du coup d'État militaire de 1958. L'arrivée au pouvoir du général Ayub Khan, suivie en 1962 par l'adoption d'une nouvelle Constitution, conduit à une consolidation des pouvoirs du gouvernement fédéral en la personne dorénavant du président. Le gouverneur, nommé par ce dernier, devient le véritable chef de l'exécutif au niveau provincial, nommant notamment le conseil des ministres. Il faut attendre le mouvement anti-Ayub de la fin des années 1960 pour que son successeur, Yahya Khan, consente à abandonner le système *One Unit* au Pakistan occidental et restaure officiellement, le 1<sup>er</sup> juillet 1970, l'existence de quatre provinces (le Baloutchistan acquiert pour la première fois le statut de province à part entière). Les résultats des élections aux assemblées provinciales de décembre 1970 sont favorables aux forces politiques autonomistes. Au Pakistan oriental, on assiste à un raz-de-marée en faveur de la Ligue Awami. Au Pakistan occidental, le NAP, avec l'apport du Jamiatul Ulema-i-Islam (JUI), se trouve en position de former le gouvernement au Baloutchistan et dans la NWFP. Une situation qui ne manque pas d'inquiéter l'armée.

La perte en 1971 de l'aile orientale du pays, faite pour l'élite gouvernante d'avoir pris en compte les demandes de la population bengalie pour plus d'équité dans le partage du pouvoir et des richesses produites, influe sur la rédaction de la Constitution de 1973 qui, plus que les précédentes, prête intérêt à la question de l'autonomie provinciale. Elle adopte le principe d'une liste législative fédérale et d'une liste législative commune (*concurrent list*). La première de ces listes énumère 67 domaines d'intervention relevant du gouvernement fédéral, la seconde définit 47 domaines relevant de la compétence partagée de celui-ci et des provinces. La plupart des services dans le domaine de l'éducation, de la santé, de l'agriculture, des voies de communication relèvent des prérogatives provinciales,

même si l'État peut également légiférer lorsque le gouvernement estime que la mesure est d'ordre national ou international. Comme précédemment, il est prévu que, dans un domaine où le « centre » et les provinces peuvent légiférer, les lois votées au niveau fédéral prévalent sur celles adoptées au niveau provincial. Tous les domaines non énumérés dans ces listes sont de la seule responsabilité des provinces (mais le pouvoir législatif des provinces est transféré au président ou au Parlement en cas d'état d'urgence).

Le Premier ministre Zulfikar Ali Bhutto laisse même entendre que la *concurrent list* sera abandonnée au bout de dix ans au profit des provinces. La Constitution de 1973 prévoit aussi la création d'institutions chargées d'harmoniser les relations et de régler les différends entre le gouvernement fédéral et les provinces, ainsi qu'entre elles-mêmes, dans le domaine fiscal et dans la répartition des ressources naturelles (articles 153 à 160 de la Constitution). Il s'agit du Conseil des intérêts communs (Council of Common Interests, CCI), de la Commission nationale des finances (National Finance Commission, NFC) et du Conseil économique national (National Economic Council, NEC). Une Commission de coordination interprovinciale (Inter-Provincial Coordination Committee, IPCC) avait aussi été créée en 1972 avec l'objectif d'instaurer un climat de confiance entre les provinces, mais elle reste encore à ce jour une coquille vide. Les dispositions de la Constitution de 1973 sont plus favorables aux provinces, d'autant que les assemblées provinciales sont la résultante d'élections libres et peuvent donc revendiquer une légitimité populaire. Elles se heurtent toutefois à la conduite autoritaire des affaires du gouvernement civil relayé par l'establishment militaire. Z. A. Bhutto, qui a une patience limitée face à toute forme d'opposition, démet le gouvernement NAP-JUI au Baloutchistan en février 1973 après seulement quelques mois d'exercice. Par solidarité, l'autre gouvernement NAP-JUI de la NWFP démissionne également. Le NAP est interdit et ses dirigeants jetés en prison alors que l'armée est dépêchée au Baloutchistan pour écraser le nouveau mouvement insurrectionnel (1973-1977).

Avec le coup d'État militaire de juillet 1977, qui porte à la tête du pays le général Muhammad Zia ul-Haq, tout espoir de décentralisation du pouvoir est abandonné. Avec la promotion de l'islami-sation comme facteur d'homogénéisation du pays, c'est aussi le début de l'exploitation de la mouvance djihadiste contre une montée des régionalismes. Le mouvement pour la restauration de la démocratie prend une forte coloration régionale au Sind durant les années 1980. La « décennie de la démocratie » (1988-1999) est trop chaotique politiquement pour inverser la tendance. Lors de son arrivée au pouvoir en octobre 1999, Pervez Moucharraf insiste sur la nécessaire « unité de commandement » au niveau du pouvoir fédéral au détriment des institutions représentatives de la volonté populaire comme le Parlement ou les assemblées provinciales. Cette période marque aussi le retour aux manipulations électorales pour barrer la route aux partis d'opposition. Elles permettent en 2002 l'arrivée au

pouvoir dans la NWFP d'une alliance de partis religieux, le Muttahida Majlis-e-Amal (MMA). Cette alliance mesure toutefois les limites législatives de l'assemblée provinciale lorsque celle-ci vote en 2003 (et à nouveau en 2006) la loi « Hasba » visant à instaurer la charia dans la province et qui prévoit que des personnes seraient chargées, sous la supervision d'un *mohtasib* (médiateur), de veiller à la promotion de la vertu et la prévention du vice. Cette loi est déclarée inconstitutionnelle par la Cour suprême, l'avis de la plus haute juridiction du pays ayant été sollicité par le ministre de la Justice au nom du président. Les élections de 2002 permettent aussi une poussée des partis religieux pachtoues au Baloutchistan visant à contrecarrer les nationalistes baloutches laïcisants.

L'abolition (octobre 1958, mars 1969) ou la suspension périodique de la Constitution (juillet 1977, octobre 1999) et l'absence d'élections libres tenues à intervalles réguliers n'ont pas œuvré en faveur d'un fédéralisme décentralisateur. Les élections de février 2008, en portant au pouvoir un gouvernement conduit par le Pakistan Peoples Party (PPP), pouvaient laisser espérer une plus grande réceptivité aux demandes d'autonomie provinciale. Cela d'autant que le PPP, dirigeant deux provinces (Sind, Baloutchistan) et associé au gouvernement provincial dans deux autres provinces (NWFP, Pendjab), était bien placé pour lancer des réformes. Il pouvait aussi s'appuyer sur une attitude conciliante de ses alliés au gouvernement, l'Awami National Party (ANP, successeur du NAP), le parti régionaliste pachtoune, et le Muttahida Qaumi Movement (MQM), parti essentiellement implanté au Sind.

## Un bilan nuancé en matière d'autonomie régionale

---

Les droits et les intérêts des provinces ont longtemps été grevés par le fait que le gouvernement fédéral coopte volontiers les dirigeants provinciaux et chefs tribaux gênant le moins ses projets, ou bien s'emploie à créer des tensions entre groupes sociaux et tribaux pour préserver sa position dominante. La tendance au « centre » était d'entretenir les provinces dans une situation de dépendance économique et de préférer gérer en bilatéral des problèmes qui pouvaient faire l'objet d'une approche collective. À ce titre, le 18<sup>e</sup> amendement marque une rupture. Participant d'un rééquilibrage des organes de l'État qui renforce les institutions démocratiques, il entend rendre aux provinces leurs droits constitutionnels en termes de gouvernance et d'utilisation des ressources naturelles. L'abolition de la liste commune au profit des provinces est la mesure la plus emblématique car elle va au-delà du texte de 1973. Accueillie très favorablement, cette décision relève surtout d'un signal fort en faveur de l'autonomie provinciale. Sur le fond, il n'est pas certain que le transfert aux provinces de nouveaux domaines de compétence soit un développement strictement positif, notamment si une alliance religieuse devait revenir à la tête d'une province (pour ce qui concerne par exemple le planning familial, l'éducation ou les lois sur le mariage et le divorce). L'article 38 fait l'objet d'un nouveau paragraphe précisant que l'État s'emploiera à ce que les quotas réservés aux provinces dans les organismes fédéraux soient effectivement appliqués.

La contrepartie de provinces aux pouvoirs étendus peut être l'éveil de tentations séparatistes. La décision, apparemment logique, de rebaptiser la North-West Frontier Province, un terme hérité du colonisateur britannique, en « Khyber-Pakhtunkhwa », en modifiant l'article 1 de la Constitution, a suscité des manifestations violentes de la part de la communauté hazara malgré l'ajout de « Khyber ». La seule appellation « Pakhtunkhwa » avait pourtant déjà fait l'objet d'un vote favorable de l'assemblée provinciale de la NWFP en 1997. L'opposition est venue de la Pakistan Muslim League-Nawaz (PML-N), dont l'électorat, dans l'ancienne NWFP, est traditionnellement centré sur la communauté hazara, non pachtoone et de langue hindko, résidant dans la partie orientale frontalière du Pendjab (districts d'Abbottabad, de Battagram, de Haripur, du Kohistan, de Mansehra). Il y a par ailleurs la crainte de s'associer à une revendication prônée de longue date par l'ANP, aujourd'hui au pouvoir à Peshawar. Un parti qui est toujours soupçonné par certains de rêver

à un « grand Pachtounistan », même si on observe plutôt une dilution du nationalisme pachtoune par cooptation de son élite. L'ANP définit d'ailleurs officiellement sa mission dans un cadre clairement national (« l'établissement d'une société libérale, prospère et pacifique au Pakistan fondée sur le pluralisme démocratique, la diversité culturelle, la justice sociale, une approche non sectaire et la souveraineté nationale du pays »). Au moment où le discours officiel affiche une compassion pour le sentiment d'aliénation des Pachtounes afghans, l'existence de tergiversations traduit finalement l'emprise de l'establishment pendjabi et la primauté de ses intérêts stratégiques.

Si la création d'une province hazara en rupture avec le Khyber-Pakhtunkhwa est d'autant moins probable qu'un amendement constitutionnel requiert une majorité des deux tiers des deux chambres, la scission d'un Pendjab dominant (voir tableau 1) au nom d'un rééquilibrage entre les provinces ne serait pas sans fondement. Il existait déjà dans les années 1960 un mouvement saraiki qui revendiquait la reconnaissance d'une particularité culturelle et linguistique (le saraiki est surtout parlé dans le Sud du Pendjab) et qui, au fil du temps, a pris un visage plus politique. L'aire linguistique saraiki recoupe en partie l'ancien État des Nawabs de Bahawalpur, frontalier de l'Inde. Il a eu sa propre assemblée législative jusqu'à la création du programme *One Unit* en 1955. Avec la suppression en 1970 de ce concept, l'État de Bahawalpur fut, contre le sentiment populaire, incorporé dans le Pendjab. Quant aux nationalistes sindhis, faute d'une réelle implantation politique auprès de l'électorat (le dernier grand dirigeant nationaliste sindhi est Ghulam Murtaza Syed, décédé en 1995), ils mobilisent surtout autour de questions ponctuelles comme l'opposition au barrage de Kalabagh ou le maintien du sindhi comme langue d'instruction.

Un pas dans la bonne direction en termes de droits du citoyen a été franchi avec l'annonce du 29 août 2009 que les Territoires du Nord (TN), dorénavant connus sous l'appellation Gilgit-Baltistan, seraient dotés de nouvelles responsabilités dans le cadre du *Gilgit-Baltistan Empowerment and Self-Governance Order, 2009*. Cette région était gérée directement par le gouvernement fédéral, ne bénéficiant ni des prérogatives de l'Azad-Cachemire (qui a une Constitution intérimaire et un Parlement), ni de celles des quatre provinces. Certes, la région a été dotée en 1975 d'un conseil consultatif, rebaptisé, suite à une décision de la Cour suprême de mars 1999 de pourvoir les TN de droits similaires à ceux des autres provinces, conseil législatif des Territoires du Nord. Mais ce nouveau nom ne pouvait cacher une réalité largement inchangée. Le président du conseil législatif était nommé par les autorités fédérales et surtout, dans cette région stratégique frontalière de l'Inde et de la Chine, l'influence de l'armée était omniprésente (c'est à partir de cette région que le chef des forces armées de l'époque, le général Moucharraf, a déclenché le désastreux conflit de Kargil au printemps 1999).

Le refus d'accorder des pouvoirs comparables aux autres provinces tient d'abord à la volonté de ne pas compromettre la

position officielle qui veut que les TN fassent partie, au même titre que l'Azad-Cachemire, de l'État du Jammu & Cachemire dont le sort est, pour Islamabad, toujours en suspens. D'ailleurs, la réforme du statut des TN fut dénoncée par les indépendantistes du Jammu-Kashmir Liberation Front (JKLF) ou encore par les partisans du rattachement au Pakistan de l'ensemble de l'ancien royaume Dogra, comme le Hizbul Moudjahiddin. À l'inverse, les TN revendiquent une identité bien distincte. Dans cette région comptant une forte présence chiite, le Balawaristan National Front, dont l'influence est relativement marginale, revendique une indépendance, notamment en réponse à la politique de changement démographique amorcée par M. Zia ul-Haq dans les années 1980 avec l'afflux de populations sunnites et à la domination de la bureaucratie locale par des fonctionnaires pendjabis et pachtoues.

Selon les nouvelles dispositions, les électeurs ont été appelés aux urnes en novembre 2009 pour choisir les députés amenés à siéger dans l'assemblée qui pourra notamment discuter de l'élaboration du budget. Le ministre en chef (en l'occurrence Syed Mehdi Shah après la large victoire du PPP) dirige un conseil exécutif de 15 membres (certains élus et d'autres nommés) chargés de légiférer, mais il doit toujours opérer sous la supervision du gouverneur nommé par le gouvernement fédéral. Enfin, les habitants de la nouvelle province du Gilgit-Baltistan ne sont toujours pas autorisés à voter pour élire des députés au Parlement quand bien même les lois votées par celui-ci peuvent concerner cette région. Une situation inverse de celle des régions tribales fédéralement administrées (Federally Administered Tribal Areas, FATA : les sept districts semi-autonomes de Bajaur, Khyber, Kurram, Mohmand, Orakzai, Sud et Nord Waziristan), qui envoient au Parlement des députés alors que les lois votées par celui-ci ne s'appliquent pas à ces zones tribales. Le gouvernement a donc opté pour une voie médiane, refusant de faire du Gilgit-Baltistan la cinquième province pakistanaise mais lui offrant une représentation dans les autres institutions fédérales, comme le CCI ou la NFC.

En mars 2008, lors de son discours d'investiture, le Premier ministre Youssouf Raza Gilani promet que, dans le cadre de l'intégration des FATA dans la Fédération, le système administratif et juridique hérité des Britanniques – les Frontier Crimes Regulations (FCR) – sera aboli. Les FCR de 1901 sont un système combinant droit coutumier et intérêts du pouvoir exécutif local représenté par l'agent politique administrant le district sous la houlette du gouverneur et en s'appuyant sur les *maliks* (chefs tribaux). Le président Asif Ali Zardari annonce le 14 août 2009 des réformes politiques, judiciaires et administratives pour les FATA, abrogeant certaines clauses des FCR en établissant une cour d'appel, en limitant les pouvoirs arbitraires des agents politiques concernant par exemple le placement de personnes en détention ou bien encore en excluant les femmes et les enfants de moins de 16 ans du principe de responsabilité collective. Souscrivant à une autre promesse faite en mars 2008, le président

s'engage à ce que la loi sur les partis politiques s'applique aussi aux FATA. Jusqu'à présent, ceux-ci ne pouvaient pas opérer dans cette zone tribale et les 12 députés élus au Parlement l'étaient officiellement au titre de candidats indépendants. La possibilité, souhaitée notamment par l'ANP, d'intégrer les FATA dans la province du Khyber-Pakhtunkhwa, paraît encore éloignée. Cela nécessiterait non seulement un amendement constitutionnel, mais aussi un hypothétique accord des chefs tribaux dans les FATA qui sont avant tout soucieux de préserver leur autonomie. L'application de réformes reste de toute façon largement spéculative tant que le terrain perdu au profit de la militance islamiste, qui a éliminé nombre de chefs tribaux, ne sera pas reconquis.

Si l'adoption du 18<sup>e</sup> amendement a permis de satisfaire un certain nombre de revendications autonomistes et de participer à l'établissement de relations de confiance entre le centre et les provinces, le Baloutchistan reste un cas à part. Cette province représente 40 % de la superficie du pays et est traversée depuis 2002 par un nouveau – le cinquième depuis 1948 – mouvement insurrectionnel qui s'attaque aux gazoducs, aux lignes électriques et de chemin de fer, etc. Comme bien d'autres mouvements séparatistes, celui du Baloutchistan s'en prend également non seulement aux personnes suspectées de collaborer à la pérennisation de la structure fédérale existante favorisant un establishment dominé par les Pendjabis, mais aussi plus simplement aux personnes originaires d'autres provinces, même si leur présence remonte à deux ou trois générations. Ainsi, en octobre 2009, le ministre PPP de l'Éducation, Shafiq Ahmed Khan, dont les ancêtres avaient migré du district de Mansehra (ex-NWFP), a été assassiné. Il y a certainement chez les nationalistes baloutches la frustration de voir leur prédominance ethnique menacée par une forte poussée démographique pachtoune, notamment d'origine afghane.

Tout processus de réconciliation est compliqué par le fait que les grands partis nationalistes baloutches ont boycotté les élections de 2008, ce qui limite le caractère représentatif de l'actuel gouvernement provincial. A. A. Zardari a voulu calmer le jeu en faisant officiellement au nom du PPP des excuses pour les exactions commises dans le passé, ce qui incluait l'emploi de la force lorsque Z. A. Bhutto était Premier ministre. Sous la présidence Moucharraf, le discours officiel se réduisait à voir dans l'insurrection baloutche un combat d'arrière-garde animé par des chefs tribaux considérant le développement et la modernisation voulus par le gouvernement fédéral comme une menace pour leur propre pouvoir (une critique qui vaudrait alors aussi pour les chefs de clans au Sind ou les grandes familles foncières du Pendjab). La nomination de militaires à de hautes fonctions civiles sous P. Moucharraf n'avait pas profité aux Baloutches, qui sont faiblement représentés dans l'armée. Le Baloutchistan est une province dont l'importance stratégique est rehaussée par les frontières voisines de l'Afghanistan et de l'Iran. Or, des dirigeants talibans afghans y ont trouvé refuge et le mouvement

sunnite iranien Jundullah s'en sert comme base arrière (un mouvement qui pourrait pâtir de l'exécution en Iran de leurs dirigeants, les frères Rigi, au printemps 2010). La province abrite aussi des bases aériennes utilisées par les Américains.

Le nouveau gouvernement avait promis de mettre sur pied une commission de réconciliation et de fournir des informations sur les personnes disparues – dont le nombre est estimé officiellement à un millier – entre les mains de l'armée et des services de renseignement. Aboutissement de la réflexion menée par une commission parlementaire dirigée par le sénateur PPP Raza Rabbani, le gouvernement fédéral présente le 24 novembre 2009 un plan en 39 points comprenant des mesures d'ordre constitutionnel, politique, administratif et économique. En 2005, une autre commission dirigée par le sénateur Mushahid Hussain Sayed, également secrétaire général du Pakistan Muslim League-Quaid-e-Azam (PML-Q), avait fait des recommandations qui étaient restées lettre morte. Le sénateur n'avait d'ailleurs pas caché que l'armée n'était pas étrangère à leur non-application. Une pomme de discorde majeure avec la population baloutche a été la décision de construire trois nouveaux cantonnements militaires à Dera Bugti, Kohlu et Gwadar, à laquelle s'était d'ailleurs opposée l'assemblée provinciale en septembre 2003. L'option répressive a connu son apogée avec l'assassinat, lors d'une opération militaire en août 2006, du chef tribal nationaliste et ancien gouverneur et ministre en chef de la province Akbar Bugti.

La principale critique formulée à l'encontre du nouveau plan est que les chefs baloutches de la résistance armée (au premier rang desquels un ancien ministre en chef de la province, Ataullah Khan Mengal, et l'ancien député Khair Bakhsh Marri) n'ont pas été consultés pendant sa rédaction. Il contient des mesures d'apaisement comme la diminution des contrôles de police, la décision de stopper la construction de cantonnements et la demande faite à l'armée d'évacuer ceux de Sui et Kohlu où elle serait remplacée par les forces paramilitaires des Frontier Corps (dont l'image n'est pas meilleure auprès de la population locale), et l'amnistie pour les prisonniers politiques sur lesquels ne pèse aucune charge criminelle sérieuse. De la capacité du gouvernement à entraîner l'adhésion à ce plan de l'armée et des services de renseignement, notamment l'acceptation d'un contrôle de leurs activités par le gouvernement provincial, dépendra la résorption des tensions. La dernière tentative de la Cour suprême de s'attaquer à l'impunité de l'armée concernant ses agissements au Baloutchistan a contribué au renvoi en mars 2007 de son président, Iftikhar Chaudhury, par le chef de l'État P. Moucharraf.

## Vers un partage plus équitable des ressources

Tableau 1. Situation démographique et économique des provinces

	Superficie (en km <sup>2</sup> )	%	Population (en millions, est. 2008)	%	% du PIB (est.)
<b>Pendjab</b>	205 344	23,3	81,594	50,3	57,0
<b>Sind</b>	140 914	16,0	35,471	21,9	27,5
<b>Khyber- Pakhtunkhwa</b>	74 521	8,5	20,215	12,5	8,0
<b>Baloutchistan</b>	347,190	39,4	11,934	7,4	3,0
<b>Gilgit-Baltistan</b>	72,496	8,2	1,800	1,1	
<b>Azad Kashmir</b>	13,297	1,5	4,568	2,8	
<b>Islamabad</b>	906	0,1	0,956	0,6	1,0
<b>FATA</b>	27 220	3,1	5 600	3,4	1,5
<b>Total</b>	881 888	100	162,138	100	

L'imbroglio baloutche comporte aussi un important volet économique. Comme les Bengalis durant les années 1960, les Baloutches ont le sentiment que les ressources locales, qu'elles soient minérales ou qu'il s'agisse du port en eaux profondes de Gwadar, profitent plus au gouvernement fédéral et à l'armée, dont les intérêts économiques sont significatifs, qu'à la population locale mise à l'écart autant en termes de revenu que d'emploi avec l'afflux de populations extérieures. Les accords passés directement par le gouvernement fédéral sous P. Moucharrarf avec des sociétés étrangères – comme ceux portant sur l'exploitation des mines d'or et de cuivre de Saindak et Reko Dik – sont dénoncés. Le revenu par habitant d'un Baloutche représente 60 % de celui d'un Pendjabi. Bien que la province fournisse une bonne partie du gaz produit au niveau national, les trois cinquièmes de ses habitants n'ont pas accès à l'électricité. Les taxes perçues et les droits d'exploitation du gaz sont redistribués par le gouvernement fédéral. Le Baloutchistan demande à vendre ses ressources au prix international comme le Pendjab le fait pour ses produits agricoles tels que le blé et le coton. Répondant à une requête ancienne, le gouvernement a récemment proposé de payer sur 12 ans 120 milliards de roupies au titre de compensations pour arriérés concernant la surtaxe perçue sur le développement gazier. Pour la première fois, des royalties seront payées au Baloutchistan pour l'exploitation du champ gazier de Sui. Le Khyber-Pakhtunkhwa, outre la promesse d'un fonds spécial d'indemnisation pour les

dommages occasionnés par la lutte contre le terrorisme, a obtenu 110 milliards de roupies au titre de rattrapage sur les profits générés par l'exploitation des ressources hydriques de la province, prenant notamment en compte l'augmentation du prix de l'électricité.

Si le sentiment d'évoluer dans un schéma quasi colonial est surtout vrai pour le Baloutchistan, il l'est aussi, à des degrés divers, pour les autres provinces. Transférer aux provinces des pouvoirs n'a de portée réelle que si ceux-ci sont accompagnés des ressources financières permettant d'assumer les nouvelles responsabilités. Les provinces ont été jusqu'ici largement tributaires budgétairement des transferts fédéraux de ressources fiscales et d'assistance financière sous la forme de dons et de prêts. Un point de discordance entre la Fédération et les provinces concernait justement la répartition des revenus tirés des différentes taxes. Si l'article 160 de la Constitution évoque cette question, il ne décrit aucune formule particulière en termes de distribution verticale (Fédération/provinces) et horizontale (entre les provinces). C'est donc à la Commission nationale des finances (NFC) de réévaluer périodiquement cette répartition. Lorsque la cinquième commission d'attribution s'était réunie en septembre 2003, les provinces avaient souhaité que leur part du « pool des ressources divisibles » (Federal Divisible Pool) passe de 37,5 % à 50 % et que le principe d'une répartition sur une base uniquement démographique, qui avantage grandement le Pendjab, soit réexaminé. Faute d'un accord sur ces demandes, le gouvernement fédéral a décidé en 2006, dans le cadre de la sixième commission d'attribution, que la part des provinces passerait à 45,3 % et ferait l'objet d'une réévaluation annuelle de 1 % par an pour atteindre les 50 % en cinq ans.

À l'issue de laborieuses négociations, un accord important a été trouvé le 11 décembre 2009 sur la part des provinces dans le Federal Divisible Pool. Pour la première fois, cette part devient supérieure à celle de la Fédération, passant de 47,5 % à 56 % pour la première année (2010-2011) puis à 57,5 % pour les quatre années suivantes. Par ailleurs, le gouvernement fédéral a accepté de réduire de 5 % à 1 % les charges prélevées pour frais de recouvrement. Autre avancée significative, le fait que les provinces se sont mises d'accord pour inclure de nouveaux paramètres dans le calcul de la part de chaque province. Afin de parvenir à un meilleur équilibre, au poids démographique s'ajoutent dorénavant la superficie, la pauvreté et l'apport fiscal de chacun. La population ne compte plus que pour 82 % dans la nouvelle formule de distribution horizontale, le niveau de pauvreté pour 10,3 %, l'apport fiscal pour 5 % et la superficie pour 2,7 %. Afin d'augmenter la part revenant au Baloutchistan (qui passe de 7,17 % à 9,09 %), les autres provinces ont accepté en termes relatifs une petite diminution de leur part. Celle du Pendjab est dorénavant de 51,74 %, celle du Sind de 24,55 % et celle du Khyber-Pakhtunkhwa de 14,62 %. Le gouvernement fédéral, pour compenser son manque à gagner alors que par ailleurs les dépenses liées à la lutte contre le terrorisme et au remboursement de la dette publique et de ses intérêts vont continuer à augmenter, ambitionne

d'accroître de 8,8 % à 12,3 % au cours des cinq prochaines années le niveau d'imposition par rapport au PIB, qui n'avait cessé de décliner au fil du temps.

Il n'est pas certain que les nouvelles ressources allouées aux finances publiques des provinces suffisent à prévenir la sollicitation de découverts auprès du gouvernement fédéral pour combler leurs déficits budgétaires et à relever le défi d'une augmentation substantielle des dépenses de développement, pourtant indispensable pour lutter contre une désespérance socio-économique qui alimente les rangs des groupes radicaux. Les provinces revendiquent le droit de pouvoir emprunter sur les marchés financiers, un privilège réservé au gouvernement fédéral. Le Fonds monétaire international (FMI) entend toutefois veiller à ce que les engagements pris en matière de réduction du déficit budgétaire global soient honorés, ce qui passe aussi par une discipline budgétaire au niveau des provinces. Il revient donc aux provinces de générer de nouvelles ressources et de les utiliser efficacement.

Si parler de la redistribution des ressources fiscales de la Fédération vers les provinces au sein de la Commission nationale des finances revêt une importance certaine, les provinces souhaitent rompre avec la centralisation fiscale qui ne leur permettrait pas d'offrir des services publics de qualité. L'abolition de la liste commune et le transfert de compétences aux provinces représentent un coût financier supplémentaire. L'Assemblée constituante avait en 1948 retiré aux provinces le droit de percevoir des taxes sur les biens. Quant au droit de lever des taxes sur les services, il avait été constitutionnellement laissé aux provinces, mais le Federal Board of Revenue s'est attribué le droit de collecter ces taxes en leur nom. Ainsi, le gouvernement fédéral a géré les taxes sur les ventes de gaz, d'électricité et sur d'autres services comme le téléphone. Il est dorénavant entendu que les provinces vont retrouver le plein usage de fixer des taxes sur l'ensemble des services, abandonnant occasionnellement leur prélèvement à la Fédération.

La mise en place d'arrangements institutionnels interprovinciaux, notamment pour gérer les projets de développement des ressources naturelles, est une question qui se pose avec de plus en plus d'acuité, notamment dans le cadre des ressources hydriques. Alors que les industries et les particuliers sont de plus en plus souvent sujets à des coupures de courant, l'accès à l'eau par habitant a diminué de près de 80 % entre 1951 et 2005 du fait de la croissance démographique. La pénurie d'eau pour l'agriculture devient un problème exigeant une attention particulière. Le Sind, province riveraine située en aval, est de plus en plus souvent confronté à un déficit hydrographique et souhaite que la raréfaction des ressources soit équitablement partagée. Depuis l'achèvement du barrage de Tarbela en 1974, dont la retenue d'eau est peu à peu comblée par la sédimentation, aucun nouvel ouvrage d'envergure n'a été lancé et le barrage de Bhasha-Diamer (Gilgit-Baltistan), finalement approuvé par le Conseil des intérêts communs en juillet 2010,

ne devrait pas être achevé avant 2019. Lorsque le gouvernement fédéral, soutenu par le Pendjab, a annoncé en 2005 la décision de construire le barrage de Kalabagh (Nord-Ouest du Pendjab), il a dû faire face à une levée de boucliers des autres provinces qui, pour différentes raisons, s'y sont résolument opposées, conduisant à l'abandon du projet. L'accord de 1991 qui régit la répartition des ressources en eau entre les provinces, fondé sur des données qui ne correspondent plus à la réalité, est surtout source de tensions.

## Les organes locaux, facteur d'affaiblissement des provinces ?

---

Avec la question du transfert de pouvoirs et de ressources de l'État fédéral vers les provinces se pose aussi celle de la place du troisième niveau de gestion des territoires (*third tier of governance*). En 2001, le général Moucharraf avait initié un *devolution plan* portant sur la gouvernance locale. Il prévoyait l'élection de chefs (*nazims*) de districts, de *tehsils* (une subdivision) et de municipalités assumant le rôle habituellement tenu par de hauts fonctionnaires représentant l'État et chargés du pouvoir administratif, juridique et de police (*deputy commissioner, district magistrate*). Il subsistait un échelon inférieur de fonctionnaires (*district officers*) placés sous la direction des *nazims*. Pour la première fois, un article a été ajouté à la Constitution rendant obligatoire la constitution d'organes locaux par les gouvernements provinciaux. Un système de conseils locaux a donc été institué : Union Councils, Tehsil Councils, District Councils. Ils ont été dotés de larges pouvoirs administratifs et de ressources financières mais, faute de pouvoir générer leurs propres sources de financement, ils sont restés dépendants du niveau fédéral.

Ce système a survécu un peu plus d'un an au départ de son promulgateur, la mandature des organes locaux s'étant achevée fin 2009. Le système avait de nombreux détracteurs. La bureaucratie provinciale vivait mal de perdre de son autorité sur un échelon administratif inférieur. Quant aux gouvernements provinciaux, ils se plaignaient que le système des *nazims* réduisait leurs prérogatives, comme la nomination des officiers de police, et asséchait leurs finances. Ils accusèrent le régime Moucharraf d'avoir institué ce nouveau cadre politico-juridico-administratif pour placer des membres de son parti (le PML-Q) qui lui seraient favorables au niveau des districts et des municipalités. La preuve en était les élections locales, entachées de fraudes, conduites en 2001 et 2005. Il est vrai que les précédents dirigeants militaires avaient eux aussi cherché à court-circuiter les partis politiques au niveau régional en s'appuyant sur des organes locaux inféodés. Il y avait eu sous Ayub Khan les « démocraties de base » – instituées en 1959 – dont les 80 000 élus ont servi de collège électoral pour l'élection du président et les membres des assemblées provinciales et nationale. Pour les partis politiques, les élus locaux étaient nécessairement au service du gouvernement fédéral, notamment lorsqu'il s'agissait de mobiliser les votes en faveur de la direction militaire du pays.

Les critiques du système des *nazims* ont souligné les problèmes de fonctionnement, comme l'absence de personnel compétent ou encore l'absence d'un système d'évaluation de l'activité des organes locaux favorisant la corruption. De plus, le système a été accusé de ne pas répondre aux attentes en termes d'émancipation politique des femmes (souvent remplacées par leurs maris dans les réunions), et pas davantage en termes de représentation des classes défavorisées. En fait, c'est l'élite traditionnelle qui accaparait les postes de *nazims*. Enfin, et surtout, les organes locaux ont réduit les pouvoirs et les finances des gouvernements provinciaux. D'autres ont contesté ces analyses, en estimant que le système de gouvernance locale, malgré ses imperfections, avait permis depuis 2001 d'initier à la vie politique locale des personnes qui n'auraient ni les moyens, ni les réseaux pour concourir au niveau provincial. Le nouveau système offrait également aux gens la possibilité de faire plus aisément entendre leur voix dans des domaines aussi importants que la santé et l'éducation. Il était également plus juste car l'allocation des ressources était fondée sur le poids démographique d'un district et non plus, comme précédemment, sur le niveau des taxes collectées. Les apologistes ont également souligné que les députés provinciaux se rebellaient surtout contre un système qui les empêchait de dispenser des faveurs car il les dépossédait de l'attribution de projets de développement et donc d'entretenir le clientélisme. Or, la prise en charge du développement doit être du ressort des organes locaux alors que les assemblées provinciales doivent surtout se cantonner au rôle de législateur. Enfin, il a été dit que, à l'inverse de *nazims* qui devaient se présenter devant les électeurs, les *district commissioners* n'avaient pas de comptes à rendre à la population locale.

Il n'a pas fallu attendre très longtemps pour que les gouvernements provinciaux issus des élections de février 2008 réclament la suppression du système des *nazims*. Depuis le début de l'année 2010, on assiste au remplacement de ces derniers par des administrateurs choisis au sein des agents de la fonction publique. Dans un second temps devraient être organisées, si on applique la Charte de la démocratie signée par Benazir Bhutto et Nawaz Sharif en mai 2006, des élections locales pour lesquelles les partis seront directement impliqués. Cette période de battement a été incriminée dans la mauvaise gestion au niveau local des inondations de 2010. Le système de gouvernements locaux élus a surtout besoin d'être amélioré en impliquant les différents acteurs et en institutionnalisant les responsabilités et les moyens de la gouvernance locale afin d'offrir une meilleure coordination entre les niveaux local et provincial.

## Conclusion

---

Nous avons vu que le pouvoir a souvent, au cours des 60 années d'existence du pays, répondu aux demandes visant à plus d'autonomie provinciale non pas par la délégation du pouvoir mais au contraire par la centralisation de celui-ci, quand cela n'était pas par le déclenchement d'opérations militaires. Si l'islam a été envisagé comme un facteur de cohésion, l'expression d'un ethno-nationalisme a été vécue comme une source de divisions. La pratique politique des dirigeants, relayée par une bureaucratie repliée sur ses prérogatives, a renforcé cette orientation. L'armée a particulièrement œuvré en ce sens en tant qu'institution poussant à l'homogénéité au détriment de la reconnaissance d'identités sous-nationales. Une vision centralisatrice qui permettait aussi de garder la haute main sur la gestion des ressources budgétaires et sur l'attribution de terres. En conséquence, les gouvernements provinciaux ont développé un sentiment de défiance vis-à-vis du gouvernement fédéral. Le transfert de pouvoirs provinciaux vers les organes locaux sous la présidence Moucharraf, sans contrepartie pour les gouvernements provinciaux, a creusé le fossé.

Le retour à un processus démocratique normal, avec des représentants élus à l'issue d'élections libres et un Parlement redevenant une force de proposition, a ouvert la voie à des réformes constitutionnelles susceptibles d'offrir une réponse aux attentes des provinces en matière d'autonomie politique et économique. Les avancées observées récemment montrent qu'il existe enfin une volonté politique de répondre aux griefs des provinces. Pour autant, il y a encore du chemin à parcourir avant que s'estompe le sentiment de spoliation, ressenti notamment au Baloutchistan, face à un appareil d'État contrôlé d'une part par les Pendjabis, avec des apports pachounes et mohajirs, et encore largement subordonné, d'autre part, à un establishment militaire peu enclin à tolérer autre chose que l'expression d'un discours purement nationaliste.

Il importe que les institutions qui sont des espaces de dialogue interprovinciaux, comme le CCI ou l'IPCC, soient davantage sollicitées, qu'il s'agisse du rééquilibrage des relations entre le gouvernement fédéral et les provinces, et entre celles-ci (considérant notamment le poids disproportionné du Pendjab), ou de la réalisation de projets de développement, notamment hydroélectriques. Il est d'ailleurs prévu que le CCI, qui ne s'était réuni que 11 fois en plus de 30 ans, se réunisse au moins une fois tous les trois mois. Il est impliqué dans la gestion de la reconstruction après les inondations de

l'été 2010, notamment sur la délicate question de la répartition des fonds entre les provinces. Le gouvernement est encore trop souvent perçu comme le dispensateur de faveurs en termes de mobilisation et de distribution de financements, alors que les provinces devraient être au moins en mesure de contrôler les ressources qui sont sur leur territoire. L'élargissement de leur domaine d'intervention et de leurs ressources impose aux provinces davantage de responsabilités, notamment en termes de discipline budgétaire.

Les gouverneurs, tout comme l'armée, ne doivent pas être appréhendés comme l'instrument d'un interventionnisme fédéral chargé d'entraver le libre arbitre dans les provinces. Avoir des partis politiques qui aient une implantation nationale significative – et pas seulement le PPP –, tout comme la formation de coalitions incluant des partis régionaux, participe d'une approche coopérative entre les différents niveaux de gestion des territoires. Même si cela peut être une source de violentes tensions interethniques, les mouvements et l'installation d'individus d'ethnies différentes sur l'ensemble du territoire peuvent également jouer un rôle fédérateur. Karachi (Sind) est devenu la ville du Pakistan qui abrite la plus large communauté pachtoune. Une part non négligeable de la population baloutche y vit également. À terme, la forte croissance démographique (la population dépassera les 200 millions d'individus d'ici 2020) risque de rendre ingérables les divisions actuelles et nécessite une réorganisation administrative territoriale.