

NÉPAL: PARALYSIE DU PROCESSUS DE PAIX ET ENGAGEMENT SUISSE

Un accord de paix a mis fin à la guerre civile au Népal en 2006. Le processus de paix languit après des progrès initiaux. La transformation du Népal en Etat démocratique et fédéral est bloquée par des luttes pour le pouvoir politique. La paralysie du processus de paix éclipse aussi l'engagement de la Suisse au Népal en matière de promotion de la paix et de développement, un engagement qui fait figure de modèle en raison de son approche intégrée.



Profonds clivages politiques au Népal: des manifestants exigent le départ du Premier ministre, M. Bhattarai. Katmandou, le 4 août 2012. REUTERS / Navesh Chitrakar

Les insurgés maoïstes et le gouvernement népalais ont signé en 2006 le *Comprehensive Peace Accord* (CPA) qui mettait fin à 10 ans de guerre civile. Les acteurs locaux et internationaux espéraient que le CPA offrirait un cadre solide pour le processus de transformation du Népal, monarchie autocratique, en république démocratique pluraliste. Certains progrès ont effectivement été réalisés ces dernières années: un raviement de la guerre civile a pu être évité, l'élection d'une assemblée constituante (*Constituent Assembly*, CA) s'est tenue en 2008 et la question controversée de l'intégration et de la réhabilitation des anciens rebelles maoïstes a même pu être résolue.

Le processus de paix languit entre-temps. Le désenchantement se propage à l'intérieur et en dehors du Népal. La CA n'a pas réussi, malgré plusieurs prolongations

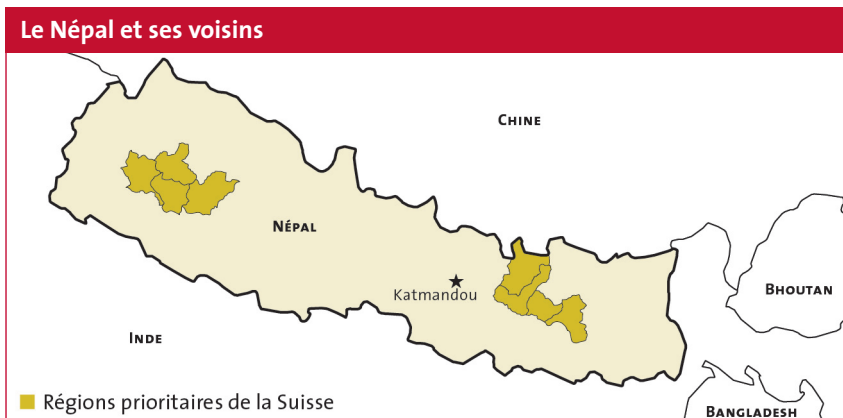
de son mandat, à élaborer une nouvelle constitution. Après l'écoulement du dernier délai, le Premier ministre, M. Baburam Bhattarai, a annoncé de nouvelles élections qui pourraient avoir lieu au plus tôt au printemps 2013. Leur organisation est cependant incertaine car les partis sont profondément divisés.

Le blocage du processus de paix affecte aussi l'engagement suisse. Le Népal est un pays prioritaire pour la Suisse, tant dans le domaine de la promotion civile de la paix que de la coopération au développement. Mais le Népal est surtout, depuis la première stratégie intégrée de 2005, un cas de test pour la Suisse qui s'efforce de poursuivre ses objectifs en matière de politique extérieure, de sécurité et de développement dans le cadre d'une approche pangouvernementale (*Whole of Government*).

Un processus de transformation fragile

Dans quel sens le Népal va-t-il continuer à se développer? Les acteurs arriveront-ils à surmonter le blocage politique et à avancer d'un pas dans la mise en place d'un Etat démocratique organisé de manière fédérale et à créer également ainsi la base d'un développement économique? Ou la taille des défis et le manque de volonté de compromis des dirigeants politiques vont-ils faire échouer le pays, avec le risque qu'il devienne un Etat en déliquescence après avoir été un Etat fragile? C'est la question centrale qui se pose six ans après la fin de la guerre civile.

Le Népal est, avec quelque 26 millions d'habitants et une superficie d'env. 147181 kilomètres carrés, un petit pays pour l'Asie. Du point de vue physique, il est divisé en trois régions: la zone montagneuse (env. 56%), le plateau (env. 30%) et la région du Terai, la partie népalaise de la basse plaine du Gange (env. 14%). Sa situation entre ses deux grands voisins, la Chine et l'Inde, est marquante du point de vue géostratégique. L'Inde est étroitement liée au Népal sur le plan économique et politique et exerce une influence centrale sur ses développements. La perception indienne du Népal est fortement guidée par des réflexions d'ordre sécuritaire. Les contacts entre les maoïstes du Népal et les cercles maoïstes en Inde (*naxalites*) ont suscité de temps à autre une forte méfiance à New Delhi. Les relations entre le Népal et la Chine sont moins intenses. Pour Pékin, empêcher les activités pro-tibétaines par la diaspora tibétaine au Népal est au premier plan, en plus des relations économiques.



Le Népal est l'un des pays les plus pauvres d'Asie même si certains progrès ont été atteints ces dernières années. Le produit intérieur brut annuel par habitant est d'environ 525 US\$. Environ 57% de la population doit subsister avec moins de 2 US\$ par jour et environ 25% vit en dessous du seuil de pauvreté national (1996: 42%; 2003: 31%). Ce pourcentage varie d'un groupe de la population à l'autre. La croissance économique a été de 4% en moyenne au cours des dix dernières années. Le Népal occupe le 157e rang sur 187 Etats dans l'indice de développement humain, derrière le Nigeria et devant Haïti.

La population est répartie en nombreuses ethnies, castes, religions et langues. On parle plus de 100 langues au Népal. Environ 80% de la population est hindoue et il y a en plus des minorités bouddhiste, musulmane, chrétienne et animiste. L'origine ethnique et l'appartenance aux castes revêtent une grande importance. Ces facteurs représentent des critères centraux d'accès au pouvoir politique et aux possibilités économiques. La *caste hill Hindu elite* (CHHE), qui représente environ 31% de la population, possédait traditionnellement l'influence dominante. La discrimination sur la base de l'ethnie, de la caste, du sexe et de la religion – p.ex. envers les dalits («intouchables»), les groupes indigènes, les Madhesis originaires du Terai, les femmes et les musulmans – caractérise le Népal à ce jour.

Deux facteurs structurels qui augmentent sensiblement, selon des analyses empiriques, le risque d'une guerre civile sont donc réunis au Népal: une pauvreté marquée et une inégalité marquée entre différents groupes de population. Il s'est produit en 1996 une insurrection armée des rebelles maoïstes contre la monarchie autocratique hindoue. Les insurgés ont exigé l'abolition de la monarchie et une fin du système féodal. Après la prise de pouvoir

par le roi Gyanendra en 2001, la situation s'est aggravée et la violence a augmenté. En 2005, Gyanendra a congédié le gouvernement, repris le pouvoir gouvernemental et proclamé l'état d'urgence.

Ce développement a posé la première pierre de l'entente entre les maoïstes et les principaux partis parlementaires basée sur leur opposition commune à la monarchie. L'accord de paix de novembre 2006 entre les maoïstes et l'alliance des sept partis a réussi à mettre fin à la guerre civile qui avait coûté la vie à environ 16 000 personnes. L'élaboration d'une nouvelle Constitution, la réorganisation de l'Etat, la meilleure inclusion des groupes défavorisés, l'intégration et la réhabilitation des rebelles maoïstes, la restitution de la propriété confisquée, le traitement des causes structurelles du conflit, la protection des droits de l'homme ainsi qu'une transformation sociale, économique et politique du Népal étaient des éléments centraux du CPA.

La mise en œuvre a fait des progrès considérables entre 2006 et 2008. Les maoïstes ont été intégrés au processus politique. Une constitution provisoire a été promulguée en 2008 et des élections suivies par la Mission des Nations unies au Népal (MINUNEP) ont été organisées pour choisir l'assemblée constituante. La MINUNEP était présente au Népal depuis 2007, mais ne disposait que d'un mandat restreint en raison des réticences indiennes. Les maoïstes sont – à la surprise des partis établis – sortis vainqueurs des élections. Plus de 20 partis étaient représentés dans la CA nouvellement élue qui comprenait 601 sièges. Les quatre partis les plus forts étaient le Parti communiste du Népal (maoïste, PCN-M, 229 sièges), le Parti du Congrès népalais (CN, 115 sièges), le Parti communiste du Népal (marxiste-léniniste unifié, MLU, 108 sièges) ainsi que le Forum des droits du peuple madhesi (54 sièges).

En mai 2008, la CA a aboli la monarchie, proclamé le Népal république démocratique séculaire et élu son premier président, le représentant du CN, Ram Baran Yadav. Une percée a aussi eu lieu en 2011/12 dans la question controversée de l'intégration des combattants maoïstes dans l'armée. Sur les quelque 19 600 personnes identifiées par la MINUNEP comme étant des combattants maoïstes, plus de 1450 ont finalement été acceptées dans l'armée népalaise. Les autres ont été réhabilitées ou mises à la retraite anticipée. La situation problématique d'«un pays, deux armées» a ainsi pu être solutionnée.

Blocage politique

La suite de la mise en œuvre de l'accord de paix languit actuellement. La dissolution de la CA le 28 mai 2012 constitue un revers. La CA n'avait pas non plus réussi, après la quatrième prolongation de son mandat, à élaborer une nouvelle Constitution. La cour suprême avait refusé de prolonger encore une fois son mandat. Il y a donc aussi, au Népal, un vide législatif car la CA exerçait également des fonctions parlementaires. Les nouvelles élections initialement annoncées pour le 22 novembre 2012 ont dû être ajournées; le Premier ministre maoïste, M. Bhattarai, a cité avril ou mai 2013 comme prochaine date possible. Il est douteux qu'elle puisse être respectée. Les partis négocient actuellement un gouvernement d'unité nationale pour préparer les élections. Cet état cause de l'incertitude. Les observateurs craignent en outre que de nouvelles élections n'entraînent un nouveau débordement de violence.

Le principal obstacle à l'ébauche d'une nouvelle Constitution est la question de la structure d'Etat fédérale prévue dans la Constitution intérimaire. Le fédéralisme doit permettre de décentraliser le pouvoir et de mieux inclure les groupes marginalisés jusqu'à présent et de sceller en outre l'acceptation de la diversité ethnique et culturelle du Népal. Mais le fédéralisme est controversé. Il y a des divisions tant entre les différents partis qu'à l'intérieur de ces derniers.

Le PCN-M, les Madhesis et les acteurs ethniques et régionaux ont tendance à favoriser les approches fédérales alors que le NC, le MLU et des ethnies et castes qui dominaient jusqu'à présent craignent de perdre de l'influence par rapport au statu quo. Différentes suggestions circulent. Le nombre, la taille, la répartition géographique, le nom et les compétences d'uni-

tés fédérales possibles font entre autres l'objet de controverses. Les Madhesis et les groupes indigènes exigent par exemple des unités où ils sont conjointement supérieurs en nombre aux groupes de la population qui dominaient jusqu'à présent. Les Madhesis ont même exigé un Etat madhesi unitaire devant englober l'ensemble du Terai. Ils se sont entre-temps distancés de cette exigence. Le CN et le MLU mettent en garde contre le fait qu'un fédéralisme basé sur l'éthnie et l'identité est une pomme de discorde pour la société népalaise. Les unités proposées ne seraient pas économiquement viables et mettraient en péril l'intégrité de l'Etat.

D'autres problèmes compliquent le processus de transformation en plus de ces défis. Les lacunes dans la bonne gouvernance constituent le problème de fond. La corruption est très répandue, les manifestations et les grèves sont fréquentes. La situation des droits de l'homme continue d'être insatisfaisante, la mission du Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (BHCDH) n'a pas été prolongée par le gouvernement fin 2011. Les mécanismes de justice transitionnelle prévus dans le CPA pour surmonter la période de guerre civile n'ont pas été mis en œuvre jusqu'à présent. La politique est caractérisée par une profonde désunion entre les partis et des guerres de tranchées au sein des partis. Le paysage politique est en outre très fragmenté, ce qui entraîne un manque de stabilité et de fréquents changements de gouvernement. Cinq premiers ministres se sont succédé depuis 2006.

Les observateurs extérieurs attribuent aux partis et en particulier à leurs personnalités dirigeantes une responsabilité principale quant au blocage du processus de paix. Le manque de volonté de compromis intrinsèque, la priorisation de l'assurance du pouvoir propre, le manque d'inclusion de la base des partis et de la population, l'agitation rhétorique – bref, le «jusqu'au-boutisme» politique de toutes parts, ont tous une part de responsabilité considérable dans la situation actuelle. L'attachement sans compromis des responsables politiques à leurs stratégies respectives en vue de maximiser leurs intérêts comporte des risques considérables pour la suite du processus. Il faut surtout craindre, outre le blocage politique, une perte croissante de légitimité des partis politiques et une érosion de la confiance de la population dans la capacité des institutions démocratiques à solutionner les problèmes. La frustration

croissante de nombreux groupes de la population risque de miner le processus de paix. Le test décisif pour l'évolution future sera de voir si on réussit au moins, au moyen de nouvelles élections régulières, à établir une représentation parlementaire fonctionnelle et une institution responsable de l'adoption de la Constitution.

Le rôle de la Suisse

La Suisse est très engagée au Népal. Cet engagement n'est pas simplement un engagement parmi beaucoup d'autres mais jouit d'un statut spécial. Premièrement, la Suisse est déjà présente au Népal depuis le commencement de ses activités nationales d'aide au développement au début des années 1950 et peut donc s'appuyer sur des décennies de coopération au développement comme dans nul autre pays. Deuxièmement, le Népal est un pays prioritaire tant pour la promotion civile de la paix que pour la coopération au développement de la Suisse. Et, troisièmement, les activités suisses au Népal revêtent une importance particulière dans la mesure où il s'agit pour la Suisse d'un cas modèle en ce qui concerne l'implémentation d'une approche pangouvernementale.

L'approche pangouvernementale consiste à orienter sur des objectifs communs les différents instruments et activités de différentes unités administratives au niveau national, à les intégrer à une stratégie uniforme et à mieux les harmoniser entre eux pour augmenter ainsi l'efficacité et la durabilité de l'engagement national et optimiser l'utilisation des ressources. Dans les contextes fragiles, une meilleure coordination de l'agenda sécuritaire, de paix et de développement est au premier plan, comme l'exprime le slogan «3D» (*diplomacy, development, defence*) inventé à l'origine au Canada.

Pendant des décennies, la Suisse, voire la Direction du développement et de la coopération (DDC), a surtout été présente au Népal avec des activités dans le domaine agricole et forestier, avec des projets infrastructurels (p.ex. construction de ponts et de rues) ainsi que dans les domaines de l'exploitation durable des ressources naturelles et de la formation professionnelle. L'éclatement de la guerre civile en 1996 a remis en question les résultats de décennies d'activité, ce qui a entraîné en Suisse comme dans les autres Etats et organisations donneurs internationaux un examen autocritique et pas toujours facile des interactions entre les activités de déve-

Documents clés

- Comprehensive Peace Accord 2006 [↗](#)
- Constitution provisoire (état 2007) [↗](#)
- Swiss Cooperation Strategy for Nepal (2009–2012) [↗](#)
- Swiss Cooperation Strategy for Nepal (2005–2008) [↗](#)

loppement propres et le conflit violent. La conception répandue parmi les acteurs que la coopération au développement est un processus surtout technique et apolitique ne pouvait plus être maintenue.

La Suisse a décidé de poursuivre ses programmes même dans ces conditions difficiles. Mais elle les a de plus en plus adaptés, à partir de 2002, au contexte du conflit et a introduit une gestion des programmes sensible au conflit. Il s'agissait par exemple de savoir comment éviter d'attiser par inadvertance le conflit, assurer le soutien des groupes marginalisés et protéger le personnel propre dans les régions contrôlées par différents acteurs ou avec quelle intensité il fallait collaborer avec les institutions étatiques désavouées sur le plan national et international après 2005.

Sur fond de l'intention du Conseil fédéral de s'engager plus que jamais dans la promotion civile de la paix, la Suisse s'est aussi aventurée dans cette direction. A partir de mai 2005, un *Senior Advisor for Peace Building in Nepal* (SAPN) envoyé par la Division politique IV du DFAE (aujourd'hui Division Sécurité humaine) est venu compléter le bureau de coopération de la DDC qui existait déjà à Katmandou. La confiance dont jouissait la Suisse en raison de sa longue activité au Népal et de ses contacts avec tous les acteurs participant au conflit lui ont permis de jouer un rôle important de conseiller et de facilitateur à l'approche de l'accord de paix. La Suisse n'était qu'un acteur aux côtés de nombreux autres acteurs internationaux comme l'Inde, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, l'UE et l'ONU qui s'engagent également depuis longtemps en faveur de la fin de la guerre civile.

La Suisse est aussi restée présente au Népal après la conclusion de l'accord de paix et a étendu ses activités tant dans le domaine de la promotion de la paix que du développement. Son objectif principal est d'une part de soutenir le processus de paix et de mettre en place un Etat démocratique et fédéral respectant les principes de l'Etat de droit et garantissant les droits de l'homme et la sécurité humaine. Elle vise d'autre part

à promouvoir le développement socio-économique, à réduire la pauvreté et à soutenir des Objectifs du Millénaire pour le développement choisis. Géographiquement, la Suisse travaille dans tout le pays. Toutefois, elle possède deux régions prioritaires à l'intérieur du Népal. Elle coopère pour ses programmes avec le gouvernement népalais de même qu'avec des organisations partenaires locales et internationales.

Le *Senior Advisor for Peacebuilding* actuel accompagne par exemple le processus de paix dans la *Nepal Transition to Peace (NTTP) Initiative* dans le cadre de laquelle il essaie, avec des facilitateurs locaux, de maintenir un dialogue entre les différents acteurs même en dehors des institutions et canaux formels. La Suisse a mis en outre à disposition une experte dans les questions constitutionnelles et le fédéralisme et a invité en 2011 des représentants haut placés des partis à des négociations en Suisse. Elle soutient en outre le travail des *Constitution Information Centers* dont la raison d'être est de sensibiliser la population aux questions constitutionnelles. Des projets dans la formation professionnelle, dans le domaine de l'infrastructure (entretien et agrandissement des rues et des ponts) et dans l'utilisation des ressources (exploitation durable du sol, commercialisation des produits agricoles) se proposent en outre de créer spécialement pour les groupes marginalisés de la population des possibilités de se constituer un gagne-pain. La Suisse apporte aussi au besoin, dans une mesure limitée, de l'aide humanitaire au Népal. Des observateurs militaires suisses ont en outre travaillé à la MINUNEP entre 2007 et la fin de la mission en 2011.

La Suisse a déboursé pour ces activités, entre 2009 et 2012, environ 130 millions de CHF, soit une moyenne de plus de 32 millions de CHF par an. Cette contribution annuelle aura encore tendance à augmenter un peu à l'avenir sur fond de l'accroissement du crédit-cadre pour la coopération au développement et de la priorisation annoncée de l'aide dans des contextes fragiles. La Suisse est donc un acteur important sur le plan financier et compte parmi les dix plus grands Etats donateurs en ce qui concerne l'*Official Development Aid* (ODA) au Népal. Cela renforce son rôle tant dans la relation avec les acteurs locaux qu'avec les acteurs internationaux.

La Suisse poursuit déjà depuis 2005 au Népal une approche pangouvernementale exprimée dans les stratégies de coopéra-

tion 2005–2008 et 2009–2012 élaborées conjointement par différentes unités administratives. Les acteurs principalement impliqués sont, du côté de la DDC, les divisions correspondantes de la Coopération régionale et de l'Aide humanitaire et, du côté de la Direction politique du Département des affaires étrangères, la Division Sécurité humaine (DSH) ainsi que la Division Asie et Pacifique. Le bureau de coopération de la DDC au Népal a été transformé en 2009 en ambassade intégrée, l'ambassadeur de Suisse exerçant simultanément la fonction de *Country Director* de la DDC. Le *Senior Advisor for Peacebuilding* de la DSH est lui aussi rattaché à l'ambassade. Cette vue d'ensemble illustre clairement que l'approche pangouvernementale correspond à vrai dire dans ce cas à une approche «pan-DFAE» car la promotion militaire de la paix – sans parler de l'intervention limitée dans le temps des observateurs militaires suisses dans le cadre de la MINUNEP – n'est pas impliquée dans la stratégie au Népal.

Les stratégies de coopération de la Suisse au Népal sont élaborées conjointement, dans le cadre d'un processus complexe, par l'ambassade à Katmandou et les agences fédérales impliquées à Berne. La coordination est surtout l'affaire de la Division régionale de la DDC qui dispose aussi des ressources de loin les plus importantes sur le plan financier et du personnel. Le budget de la Division Asie et Pacifique de la DDC pour le Népal se montait en 2012 à environ 30 millions de CHF alors que celui de la DSH comptait tout juste 1,3 million de CHF, ces moyens ne provenant pas d'une ligne budgétaire commune mais de différents crédits-cadres. L'ordre de grandeur différent des ressources financières disponibles se reflète aussi dans l'orientation et la configuration des programmes. C'est ainsi que, dans le cadre de la stratégie 2009–2012, la part du lion de 60% des moyens a été utilisée dans le domaine du développement socio-économique et la réduction de la pauvreté et quelque 30% dans le do-

maine de la promotion de la paix et de la construction de l'Etat. Le reporting est lui aussi surtout orienté sur les besoins de la DDC et sur des indicateurs quantitatifs.

Les expériences faites par la Suisse dans le cadre de sa stratégie de coopération pour le Népal avec l'approche pangouvernementale sont dans l'ensemble positives, ce qu'étaye aussi une évaluation externe réalisée il y a peu de l'engagement de la DDC dans des contextes fragiles qui fait à maintes reprises l'éloge de l'approche intégrée au Népal. Un avantage de cette approche est que, idéalement, les programmes se renforcent mutuellement et que leur effet global augmente donc. C'est par exemple le cas si la Suisse oriente spécifiquement ses activités sur le soutien des groupes défavorisés tant dans le domaine politique que social et économique. Son engagement varié et simultanément harmonisé augmente en outre la crédibilité de la Suisse.

La Suisse veut continuer à s'engager au Népal. La stratégie de coopération 2013–2017 va être adoptée prochainement. L'approche intégrée sera conservée et approfondie car l'ambition n'était pas, cette fois-ci, de présenter un document commun mais de formuler aussi efficacement des objectifs communs. Etant donné la situation actuelle au Népal, il faut cependant être réaliste. La rapidité de la transformation du Népal en Etat fédéral démocratique avec des possibilités d'épanouissement sociales, économiques et politiques pour tous les groupes dépendra principalement des autres développements sur place. La Suisse peut soutenir ce processus en poursuivant son engagement.

Editeur et expert: Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement:
www.css.ethz.ch/cssanalysen

ISSN: 2296-0228

Parus précédemment

- N° 124: La guerre civile syrienne: entre escalade et intervention
- N° 123: Les révolutions arabes du point de vue d'Israël
- N° 122: Interdiction des armes chimiques: état des lieux et perspectives
- N° 121: Le conflit autour du programme atomique nord-coréen
- N° 120: Sortie de l'atome et approvisionnement énergétique de la Suisse
- N° 119: Somalie: peu de perspectives de paix
- N° 118: L'Arctique: un dégel à potentiel de conflit
- N° 117: Inde-Etats-Unis: un partenariat au potentiel de développement limité
- N° 116: L'OTAN après Chicago: rhétorique intelligente et des incertitudes
- N° 115: Le Myanmar entre réformes politiques et pouvoir militaire