Népal. La coopération au développement et la transformation du conflit

Günther Baechler et Jörg Frieden

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/270>

DOI : 10.4000/aspd.270

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2006

Pagination : 177-196

ISBN : 2-88247-064-9

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Günther Baechler et Jörg Frieden, « Népal. La coopération au développement et la transformation du conflit », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 25-2 | 2006, mis en ligne le 25 janvier 2010, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/270> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.270>

Népal

La coopération au développement et la transformation du conflit

Günther Baechler* et Jörg Frieden**

Une stratégie globale de la Suisse au Népal

La Suisse est active dans le développement du Népal depuis les années 1950. Avec le conflit armé qui a éclaté en 1996 et s'est exacerbé ces trois dernières années, il était devenu indispensable de réorienter ce partenariat de longue date et désormais basé sur la confiance réciproque. La *Swiss Cooperation Strategy for Nepal 2005-2008*¹ constitue la première stratégie globale adoptée par la Suisse à l'égard de ce pays ; elle comprend des éléments de promotion de la paix et des droits de l'homme, ainsi qu'une gestion des programmes tenant compte du conflit. Le Népal est ainsi devenu pour la Suisse un test concret de cohérence dans la mise en œuvre complémentaire et cumulative des divers instruments de politique étrangère. On relèvera dans ce contexte que le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a réalisé, avec la participation active de la Suisse, une étude sur le Népal qualifié d'« Etat fragile »².

Selon le point de vue des auteurs, cette stratégie a largement porté ses fruits. Il appartiendra cependant à des tiers d'évaluer par la suite si c'est effectivement le cas et de déterminer quels avantages – et inconvénients éventuels – cette approche a pu valoir à la Suisse. Les efforts conduits ensemble pour un pays en développement fragile, dans le cadre d'un programme adapté au contexte conflictuel et axé sur la paix, ont suscité des idées et libéré des forces qui, en principe, pourraient être mobilisées pour tous les pays prioritaires de la coopération suisse. Cette stratégie a non seulement stimulé la collaboration entre la Direction du développement et de la coopération (DDC) et la Direction politique (Division politique IV « Sécurité humaine », DP IV, et Division politique II « Asie-Océanie », DP II) et amélioré la compréhension réciproque, mais aussi contribué à une approche concertée de toutes les instances helvétiques (*whole of government approach*) sur le plan opérationnel. Les réflexions menées sur l'attitude à adopter face à une fragilité découlant de plusieurs facteurs – pauvreté, conflit armé, crise constitutionnelle, violations à grande échelle des droits humains – ont contribué à sensibiliser les acteurs chargés de mettre en œuvre le programme avec les partenaires et les bénéficiaires locaux ; il en est résulté une nouvelle culture de la planification et du dialogue. Les Népalais des « groupes bénéficiaires » ont ainsi appris à ne pas seulement craindre les maoïstes, mais aussi à négocier avec eux – par exemple l'accès aux maigres

* Conseiller spécial pour la promotion de la paix au Népal, Division politique IV, DFAE, Berne.

** Responsable de la Direction du développement et de la coopération (DDC) au Népal, Katmandou.

¹ SDC, *Swiss Cooperation Strategy for Nepal 2005-2008*, 2005, <<http://www.sdc.org.np>>.

² Document non publié, rédigé par Alan Whites, responsable des questions de gouvernance à DFID Nepal (DFID : Department for International Development, Royaume-Uni).

ressources forestières et l'exploitation de celles-ci. Le Népal a besoin de paix et de sécurité dans tout le pays pour pouvoir se développer et se démocratiser. En même temps, le développement et l'essor économique sont indispensables pour instaurer une paix durable. En l'absence de véritables perspectives économiques, le meilleur processus constitutionnel risque de sombrer face aux problèmes qui s'accumulent dans ce pays.

Les deux volets essentiels de la stratégie suisse pour le Népal – à savoir politique de développement d'une part et, de l'autre, promotion de la paix et des droits de l'homme – sont exposés séparément dans les parties suivantes du présent article. Mais ces deux approches ne sont pas vraiment dissociables sur le terrain, lors de l'application de cette stratégie dans la vie quotidienne népalaise. Concrètement, nous mettons donc l'accent sur les points communs, recherchons des synergies et répartissons les activités en fonction des ressources disponibles. Le diagramme ci-après vise ainsi à illustrer les analogies et la complémentarité de ces deux problématiques. Il donne en même temps un aperçu des champs d'action effectifs et prévus de la stratégie en question.

Graphique 1 : Paix et développement au Népal

Coopération au développement et transformation du conflit armé au Népal : l'expérience de la coopération suisse

Le contexte népalais dans les années de conflit armé

La géographie du Népal est complexe. Le territoire est fragmenté en vallées profondes qui se succèdent sans fin. Cette configuration physique se prête à la conduite d'une guerre de guérilla et rend pratiquement impossible l'obtention d'une solution militaire au conflit actuel. Le destin du Népal est de grande importance stratégique pour l'Inde. A l'est, au sud et à l'ouest du pays court en effet une frontière ouverte à la libre circulation des personnes et des biens. Craignant pour sa propre stabilité, le géant indien exerce sans gêne son influence sur son voisin septentrional. La Chine par contre, éloignée du Népal par la chaîne himalayenne et par le plateau tibétain, restreint volontairement son engagement

diplomatique et son influence. Elle n'a joué absolument aucun rôle dans l'émergence et la diffusion du maoïsme népalais.

Le Népal a été unifié par conquête³. Au cours de la seconde moitié du XVIII^e siècle, le roi de Gurkha a soumis à son autorité tous ses rivaux, et en particulier les villes-Etats de la vallée de Katmandou. Les vainqueurs ont imposé leur système politique autoritaire, leur langue, leur religion et leur code civil aux peuples divers qui avaient occupé au cours des siècles les contreforts de l'Himalaya. Après une longue période d'isolement total tolérée par l'Empire britannique, l'indépendance de l'Inde (1947) a contraint le royaume à s'ouvrir et a encouragé le mouvement des partis démocratiques. En 1950, 1960 et 1990, ces derniers ont essayé d'instaurer un régime parlementaire par des soulèvements populaires. Cet idéal s'est finalement imposé en 1990, par l'adoption d'une constitution qui laissait au roi des pouvoirs considérables, auxquels le monarque Gyanendra a fait recours en 2002 (dissolution du Parlement). Il a par la suite gouverné le pays en autocrate jusqu'à la révolution populaire non violente d'avril 2006, qui l'a (définitivement?) écarté de ses fonctions exécutives. La rédaction d'une nouvelle constitution qui instaure définitivement la souveraineté populaire et limite les pouvoirs du roi est ainsi l'un des principaux enjeux du processus de paix qui vient de débiter.

Le Népal est un pays pauvre – le revenu moyen par tête atteint environ 250 dollars par an. Un tiers de la population vit en dessous du seuil de pauvreté absolue. L'agriculture de subsistance est encore la première source d'emploi. Elle est complétée par des industries de transformation agroalimentaires et par la production d'habits pour l'exportation, surtout le long de la frontière indienne. L'économie des services et de la communication est en plein essor, mais elle se concentre exclusivement dans les zones urbaines. Depuis quelques années, l'expansion de l'emploi, l'équilibre macroéconomique et l'amélioration des conditions de vie de la population ne sont possibles que grâce à l'émigration des jeunes vers l'Inde, la Malaisie et les pays du Golfe. Les transferts des migrants atteignent à présent environ un milliard de dollars par an et mettent dans l'ombre les contributions de l'aide publique au développement, qui totalisent entre 400 et 500 millions de dollars par an. L'importance économique et l'influence de l'aide extérieure sont donc dans l'ensemble assez modestes bien que 75 % environ du budget d'investissement de l'Etat soient assurés par des dons et des prêts octroyés à des conditions de faveur.

Au cours des douze années de démocratie parlementaire (1990-2002), le pays a réalisé des progrès importants, tant sur le plan économique que sur le plan social. Par contre, il n'y a pas eu de progrès notable dans la correction des inégalités et dans le dépassement des discriminations nombreuses dont sont victimes les minorités. Surtout, pendant cette phase, la coopération au développement a soutenu la croissance d'ensemble de l'économie et le progrès social, mais n'a pas obtenu de résultats significatifs dans la réduction des disparités et dans la promotion des droits et des chances de réussite des femmes, des groupes ethniques discriminés et des dalits (« hors caste »).

³ Pour plus de détails sur l'histoire du Népal, voir la chronologie à la fin du présent chapitre.

L'insurrection maoïste s'est inscrite dans cette dynamique d'opportunités et de disparités croissantes. Elle est plutôt le résultat d'attentes déçues que de besoins de base insatisfaits. Elle revêt avant tout un caractère politique et idéologique, le parti maoïste voulant conquérir le pouvoir pour transformer la nature de l'Etat. La solution des problèmes sociaux occupe une position importante dans le discours du Parti communiste du Népal (maoïste) – le CPN (M) – mais ne constitue pas la préoccupation principale de ses cadres. Ces derniers ne s'intéressent pas trop aux questions de développement et il est rare de les voir s'engager dans ce domaine. En fait, le CPN (M) est un parti marxiste-léniniste dans la tradition de la Troisième Internationale, ancré dans la croyance au socialisme scientifique, juste tempéré par la prise en compte des conditions internationales, politiques et culturelles propres au Népal contemporain. Le Parti maoïste, issu d'un groupe parlementaire d'extrême gauche marginalisé, a lancé l'insurrection armée en 1996. Il a depuis tué des milliers de policiers, de soldats et de civils accusés de collaboration avec l'« ancien régime ». Il n'a toutefois jamais procédé à des massacres collectifs et a volontairement épargné les étrangers. Cette application ciblée de la violence et le caractère politique de la rébellion ont permis aux agences de coopération de continuer à opérer dans le pays, y compris dans les zones rurales, pendant les dix années de conflit armé.

Le profil de la coopération suisse au développement au Népal⁴

Plusieurs décennies de présence active dans les zones rurales du pays ont permis à la Direction du développement et de la coopération (DDC) du Département fédéral des affaires étrangères d'acquérir des compétences importantes, techniques, institutionnelles et sociales, dans les domaines d'activité qui sont traditionnellement les siens : la construction et le maintien de l'infrastructure rurale, la gestion des forêts et des sols dans les collines, la formation professionnelle.

Au cours des quinze dernières années, le programme de coopération suisse a été fortement décentralisé et les autorités des districts sont devenues ses principaux partenaires gouvernementaux. La réalisation effective du programme se fait toutefois en grande mesure à travers des organisations à base communautaire qui émergent dans les villages, qu'il s'agisse des groupements responsables des forêts, des comités chargés de la construction de routes ou de ponts, ou des paysans qui assurent la vulgarisation de nouvelles cultures de semences ou la diffusion de nouvelles approches simples pour maintenir la fertilité des sols et prévenir l'érosion. Des organisations non gouvernementales népalaises, basées dans les chefs-lieux de district, font souvent office d'intermédiaires entre les projets financés par la DDC et ces groupements communautaires.

La conduite de programmes en contact direct avec les populations, et donc dans des conditions largement influencées par le conflit armé et ses acteurs, a permis à la DDC d'acquérir une compréhension vécue, personnelle, concrète de la lutte pour le pouvoir menée avec le recours à la violence, surtout dans le Népal rural. Cette connaissance et l'impartialité maintenue tout au long du conflit ont donné à la DDC la crédibilité nécessaire pour intervenir dans le débat sur la meilleure

⁴ Le site de la DDC au Népal, <<http://www.sdc.org.np>>, présente de manière complète les activités de coopération de la Suisse dans ce pays.

utilisation de l'aide dans cet Etat fragile et pour participer très activement à la coordination des programmes poursuivis dans les districts par les différentes organisations bilatérales de développement.

La contribution du programme de coopération bilatérale de la Suisse à la modération et à la solution du conflit armé

Par une gestion de son programme de coopération traditionnel appropriée aux conditions spécifiques créées par le conflit armé népalais, la DDC a assuré: *a)* la continuité des activités de développement et de leurs bénéfices immédiats dans les zones rurales contrôlées par le Parti communiste du Népal (maoïste) ou disputées entre ce dernier et le gouvernement; *b)* l'établissement de canaux de communication avec toutes les parties au conflit, en particulier avec les rebelles du CPN (M), même pendant les longues années de leur isolement international presque total; *c)* des initiatives opérationnelles et politiques pour la défense des droits humains, qui ont atténué les souffrances des populations civiles et les abus commis à leur égard, tout en établissant dans le pays des possibilités et des instruments de promotion de la paix, en particulier la mission du haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme; *d)* la compréhension vécue et concrète des acteurs du conflit et de leur comportement, essentielle pour pouvoir contribuer de manière compétente à l'esquisse du processus de paix et à sa conduite, associée à une reprise progressive du développement. En définitive, une gestion du programme de coopération bilatérale adaptée à la situation de conflit a représenté un fondement solide pour les activités spécifiquement politiques assumées par la Suisse au Népal, en particulier à travers l'action du conseiller spécial pour la promotion de la paix (activités présentées plus loin dans la partie «La promotion politique de la paix à l'échelle nationale»).

Les éléments constitutifs d'une gestion du programme de coopération bilatérale appropriée aux conditions dictées par le conflit armé sont présentés ci-dessous.

❑ *L'analyse fréquente et la compréhension du contexte : conflit social et conflit politique armé*

L'expérience népalaise de ces dernières années illustre de manière exemplaire l'instabilité et les changements constants qui caractérisent un Etat fragile pris dans un conflit armé. Du début de 2003 à juin 2006, six gouvernements se sont succédé, chaque changement de cabinet représentant et reflétant à la fois une modification importante de l'environnement politique et définissant une phase nouvelle de la lutte pour le pouvoir. Les armes se sont parfois tues – dans des conditions différentes: de janvier à août 2003, de septembre 2004 à janvier 2005 et à partir d'avril 2006 – mais ont souvent dominé toutes les autres composantes du conflit – de février à avril 2005 par exemple. Des crises spécifiques et hétérogènes se sont de temps à autre ajoutées à la crise politique fondamentale et en ont compliqué le cours – ainsi l'assassinat de 12 travailleurs népalais en Irak et les émeutes qui s'en sont suivies en septembre 2004. Des modifications du contexte international ont aussi eu des effets importants sur la situation du Népal, comme le résultat inattendu des élections au Parlement indien de 2004, qui ont porté au pouvoir une coalition de partis favorables à la restauration de la démocratie au Népal, la réélection de George Bush la même année, qui a consolidé l'accent

sécuritaire et la militance antimaoïste de l'ambassade américaine à Katmandou, ou l'envolée des prix du brut et son impact négatif sur l'économie népalaise à partir de l'été 2004. La gestion du programme de coopération a ainsi exigé une analyse constante et systématique du contexte, conduite par le bureau de coopération de la DDC tous les deux mois, sans interruptions, depuis juin 2003.

Le résultat peut-être le plus important de ce travail d'analyse régulier et de sa comparaison avec les études nombreuses fournies par des centres d'observation politique spécialisés (comme KOFF [Centre pour la promotion de la paix], FAST [Early Warning Program], International Crisis Group ou Amnesty International) a été d'arriver à faire une distinction claire, intellectuelle et opérationnelle, entre le conflit social et le conflit politique armé qui ont caractérisé le Népal depuis 1996. Partout dans le monde, la coopération au développement est appelée à intervenir dans le conflit social pour la reconnaissance des droits des citoyens les plus pauvres et pour une meilleure distribution des chances en faveur des groupes défavorisés. Suivant cette compréhension de sa propre action et de son mandat, la coopération suisse et de nombreuses autres agences bilatérales de développement ont longuement prétendu – de 1996 à 2003 environ – qu'elles contribuaient à la solution du conflit armé népalais *car elles étaient engagées et efficaces dans des activités de réduction de la pauvreté*, interprétée comme la cause fondamentale du conflit. Une meilleure compréhension du conflit armé a mis à nu l'inconsistance de ce syllogisme (la pauvreté est la cause du conflit ; la coopération au développement réduit la pauvreté ; la coopération au développement contribue donc par elle-même à la solution du conflit). En fait, depuis de nombreuses années, le conflit armé népalais s'est émancipé, comme phénomène politique et militaire, de ses causes sociales lointaines plausibles et se déploie selon une logique propre de conquête du pouvoir par les armes. C'est uniquement après avoir reconnu ce fait incontournable que la coopération internationale au développement et en particulier la coopération suisse ont été en mesure d'agir positivement en faveur de la paix. En effet, dès ce moment il a été possible de définir des approches et des instruments permettant à la coopération d'agir dans le contexte du conflit armé et sur la dynamique spécifique de celui-ci. Ces innovations sont présentées dans les paragraphes qui suivent.

❑ *Assurer la sécurité des collaborateurs
et des populations appuyées par le programme de coopération*

La violence étant exercée sur tout le territoire du pays et faisant des morts et des blessés pratiquement tous les jours, aussi parmi la population civile, les activités de coopération ont été exposées à des risques importants, pouvant se transformer en réalité dramatique à tout moment, avec des conséquences graves pour les personnes concernées, mais aussi pour la continuation du programme de coopération et pour la présence de la Suisse au Népal. La DDC, en collaboration avec d'autres agences bilatérales et multilatérales de développement, a ainsi renforcé de manière substantielle, à partir du début des années 2000, son dispositif de sécurité. Un responsable de la sécurité a travaillé à plein temps au bureau de coopération à Katmandou, tandis que deux autres collaborateurs résidant dans des chefs-lieux de district (Charikot et Mantali) ont assuré la communication avec les régions où la DDC concentre le plus son activité. Ces collaborateurs ont suivi l'application des instructions données par le bureau de coopération – par exemple en

matière de voyages, d'accès aux zones rurales, d'organisation des bureaux et autres espaces communs –, ont maintenu les contacts avec toutes les parties au conflit et ont résolu de manière directe bon nombre de problèmes soulevés par les adversaires armés, maoïstes ou armée régulière. La gestion appropriée des risques a aussi exigé l'introduction d'instruments spécifiques pour l'analyse des dangers et pour la proposition d'ajustements dans l'orientation et surtout dans la gestion des projets de développement. A un rythme mensuel, tous les projets ont conduit de manière collective, district par district, une appréciation du risque encouru et ont défini la manière meilleure d'y faire face. La collecte d'information et les discussions liées à ces activités ont permis souvent d'approfondir l'analyse du conflit politique armé local et ont ainsi contribué à l'action consciente dans le conflit des acteurs de développement. Cette expérience a appris à la DDC qu'il est faux de séparer, tant sur le plan intellectuel que sur le plan opérationnel, les questions de sécurité des questions soulevées par la conduite du programme de coopération au développement. Au contraire, en situation de conflit armé, la gestion professionnelle de la sécurité offre des éléments essentiels à la gestion efficace et responsable du programme de coopération.

❑ *La gestion d'ensemble du programme de manière adaptée au conflit*

La *stratégie de coopération 2005-2008* de la Suisse au Népal⁵ a été élaborée de manière à assurer la pertinence de l'action suisse dans différentes circonstances, toutes marquées par le conflit armé et/ou, dans un scénario optimiste, par un processus de paix long et incertain. Cette stratégie se caractérise par un haut degré de flexibilité, manifestée par l'inclusion de scénarios dans la planification stratégique, ainsi que par la liberté laissée aux responsables du programme de modifier l'horizon temporel des résultats à atteindre, privilégiant le court terme en situation de conflit ouvert et introduisant progressivement des considérations de long terme, en particulier l'établissement d'institutions publiques décentralisées fiables, si le conflit laissait effectivement la place, comme il est possible de l'espérer au moment de la rédaction de ces lignes, à un processus de paix solide. La stratégie prévoit aussi, comme il sera illustré plus loin, l'engagement intégré de tous les instruments de la politique extérieure de la Suisse en faveur d'Etats fragiles. En particulier, la stratégie exige du programme de coopération qu'il pose les bases d'initiatives suisses dans le domaine de la promotion des droits humains et de la paix. Cette contribution est suivie et évaluée périodiquement grâce à un ensemble d'indicateurs qui concernent à la fois les activités de développement, l'évolution du conflit et le processus de paix. L'environnement hostile a aussi favorisé le renforcement de la collaboration de la DDC avec les organisations non gouvernementales suisses présentes au Népal, en particulier avec Helvetas, qui est la plus importante d'entre elles dans ce pays⁶. Des méthodes et des instruments de gestion du programme dans le conflit ont été développés en commun, par l'échange fréquent et structuré d'expériences. Helvetas, tout en gardant son autonomie opérationnelle, a renforcé dans le terrain son identité

⁵ SDC, *Swiss Cooperation Strategy for Nepal 2005-2008*, op. cit.

⁶ En 2006, Helvetas fête ses cinquante ans de présence au Népal. Intercooperation et Swisscontact exécutent des projets financés par la DDC. De nombreuses organisations privées suisses soutiennent des projets isolés, actifs surtout dans les domaines social et de la santé (hôpitaux, orphelinats, écoles spéciales).

« suisse », pour bénéficier de l'image d'impartialité dont bénéficie notre pays. Le logo de la DDC – utilisé de manière flexible – a été consciemment engagé pour assurer l'accès à des régions contrôlées par les rebelles et pour assurer la sécurité des collaborateurs de Helvetas et des autres organisations non gouvernementales suisses.

❑ *L'importance des dynamiques locales :*

l'adaptation du programme district par district

Les particularités locales du conflit armé népalais, renforcées par l'établissement de « gouvernements autonomes » à base ethnique par le CPN (M), ont imposé à la coopération suisse une concentration géographique plus poussée de ses activités de développement. Dans les districts retenus, la DDC et ses partenaires ont procédé à une étude détaillée du conflit trois fois par an. A ces occasions, comportement et relations des acteurs militaires, politiques et administratifs ont été analysés. Les activités de coopération ont été vues dans ce contexte et ajustées, en appliquant de manière concrète les concepts de rassembleurs (*connectors*) et de facteurs de division (*dividers*) empruntés à Mary Anderson et à sa méthodologie de « ne pas nuire » (*do no harm*). Le rassemblement de tous les responsables de projets financés par la DDC autour de cette tâche a promu dans les districts des synergies opérationnelles inattendues ainsi qu'une identité suisse d'impartialité et d'engagement pour les groupes défavorisés de la population, précieuse pour obtenir le respect de toutes les parties au conflit, assurer la sécurité des collaborateurs et permettre, avec des interruptions temporaires, la continuation de la construction de routes et de ponts suspendus, de l'appui aux groupements forestiers, de la promotion de la santé, etc. L'expérience a aussi progressivement suggéré une distinction nette des rôles parmi les différents niveaux de gestion du programme suisse : le bureau de coopération de la DDC a assumé la responsabilité des contacts et des discussions politiques avec les parties au conflit, gouvernement central, autorités locales et rebelles ; les responsables des projets ont été chargés d'expliquer à toutes les forces politiques en présence les raisons d'être, les objectifs, les méthodes et les moyens engagés par chaque action de développement ; le personnel de terrain par contre a été explicitement soulagé de la responsabilité de représenter la position de la Suisse ou même l'ensemble des projets, devant tout simplement être en mesure d'expliquer la tâche concrète qu'il doit accomplir au cas par cas.

❑ *L'adaptation du programme projet par projet*

Sur une période de deux ans, à l'occasion des moments forts définis dans le cycle de projet – planification, réalisation, suivi, évaluation –, chaque opération financée par la coopération suisse a été adaptée aux conditions créées par le conflit armé. Deux interrogations ont dominé ces processus : l'analyse des attentes et des interventions des parties au conflit, en particulier du CPN (M), par rapport à chaque projet ; la contribution possible de chaque projet à la mitigation du conflit et si possible à son dépassement. Ces questionnements ont induit des adaptations parfois importantes des objectifs poursuivis ainsi que des ajustements significatifs de modalités de gestion de chaque initiative, intégrés dans les plans opérationnels annuels soumis aux comités de pilotage dirigés par des représentants du gouvernement. Sur le terrain, la transparence des projets et de

leurs budgets est devenue un élément essentiel pour assurer l'acceptation par tous des activités promues par la Suisse. La pratique régulière du *public hearing* et du *public auditing* a ainsi été introduite dans tous les projets.

□ *La coordination des agences de développement dans le conflit*

En octobre 2003, dix agences bilatérales de développement présentes au Népal⁷ ont signé une déclaration commune, qui les engage à opérer de manière impartiale et transparente en faveur des groupes les plus défavorisés de la population népalaise. Les signataires attendaient du gouvernement et des rebelles qu'ils respectent cet engagement et permettent aux activités de développement et aux actions humanitaires de se déployer partout dans le pays. Quelques mois plus tard, les agences spécialisées des Nations unies ont adopté, dans un format différent, les mêmes lignes directrices. Ces principes opérationnels de base (*Basic Operating Guidelines* ou BOGs) ont constitué un instrument essentiel de coordination et de défense de l'espace de développement dans le conflit népalais. Ils ont été diffusés périodiquement dans le pays, par le biais de tous les médias. Chaque agence les a utilisés dans ses contacts avec les autorités centrales et des districts, ainsi que dans les échanges directs et indirects avec les représentants du CPN (M), consolidant un front de solidarité et de négociation, capable de réagir en commun face à des menaces ou à des ingérences inacceptables des parties au conflit dans les programmes de coopération. Ces pratiques communes ont amené les organisations signataires à constituer un groupe de travail permanent, présidé par le bureau de coopération de la DDC en 2005 et en 2006. Ce groupe est progressivement devenu un acteur important dans la communauté internationale de Katmandou, assurant que la réalité du Népal rural et les difficultés rencontrées par l'exécution des programmes de coopération soient prises en compte tant dans les discussions politiques et les négociations de paix que dans la planification budgétaire et macro-économique du gouvernement. L'expérience collective et les connaissances acquises dans ce groupe de travail ont aussi conduit les organisations bilatérales à engager un dialogue serré avec les agences multilatérales de développement, en particulier la Banque asiatique de développement et la Banque mondiale, pour qu'elles admettent la réalité du conflit armé dans leurs stratégies et dans la définition de leurs grands projets. La Banque asiatique a accepté ces demandes et a progressivement modifié son approche et ses modalités de financement. Seule la Banque mondiale est restée sourde à tout appel et a continué de poursuivre une stratégie classique axée sur des réformes économiques néolibérales (par ailleurs nécessaires), qui ignore le conflit armé ou le considère comme marginal et négligeable par rapport aux exigences du développement à long terme.

□ *L'appui à des organisations et à des initiatives de promotion de la démocratie*

La DDC a complété sa contribution à la transformation du conflit népalais par son appui à des activités visant directement la défense des institutions démocratiques ainsi que la capacité d'organisation et le pouvoir contractuel (*empowerment*) de

⁷ CIDA, Canada ; DANIDA, Danemark ; DFID, Royaume-Uni ; Commission européenne ; FINNIDA, Finlande ; GTZ, Allemagne ; JICA, Japon ; NORAD, Norvège ; DDC, Suisse ; SNV, Pays-Bas

⁸ Il s'agit, selon la définition adoptée par la DDC au Népal, de groupes de personnes qui sont à la fois pauvres (c'est-à-dire qu'elles ont un revenu par tête inférieur à 1 dollar par jour) et discriminées à cause de leur genre, leur caste ou leur appartenance ethnique.

groupes défavorisés de la population⁸. Les initiatives donnant voix aux femmes ont reçu une attention spéciale. Ainsi, dans le domaine de la bonne gestion des affaires publiques et de l'appui à la société civile, la prise en considération du conflit armé a conduit à des changements de priorités et d'approches. Jusqu'en 2002, la DDC avait soutenu surtout des initiatives d'appui à la décentralisation de l'Etat, par exemple la formation du personnel de l'administration de district; elle avait promu l'amélioration des services publics, en assurant l'intervention de la société civile dans un large programme de réforme de l'administration financé par la Banque asiatique de développement, et avait également encouragé la lutte contre la corruption, par un partenariat avec la section népalaise de Transparency International. A partir de 2003, la DDC a renoncé à rechercher l'amélioration des services publics et à lutter contre la corruption par un appui institutionnel car l'administration, avec la fin du régime démocratique, avait perdu sa légitimité et n'était plus soumise au contrôle populaire. De nouveaux programmes ont en revanche mis l'accent sur la formation de groupes de citoyens conscients et actifs, capables d'exiger leurs droits et de demander des comptes aux autorités et à l'administration. D'autres projets ont visé le renforcement d'organisations engagées dans la lutte pour la restauration de la démocratie, comme la Fédération nationale des journalistes, ou dans la défense des droits de groupes discriminés, comme la Fédération des femmes dalits («hors caste»).

□ *La défense des droits humains*

Dans ce domaine crucial, la coopération au développement a inspiré, puis accompagné les initiatives politiques prises par la Suisse dans le contexte multilatéral, qui ont conduit entre autres à l'établissement au Népal de la mission du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme⁹. La DDC a soutenu directement, par des financements et par la visibilité de l'appui octroyé, l'action d'organisations non gouvernementales népalaises engagées dans la défense de personnes persécutées. Elle a contribué, avec d'autres agences bilatérales, au financement et à la coordination du projet d'assistance technique des Nations unies qui a rendu opérationnelle et crédible la Commission nationale des droits de l'homme. Ces initiatives opérationnelles ont été accompagnées par des moments de formation des collaborateurs des projets financés par la DDC. Dans des cours facultatifs, les animateurs ont mis l'accent sur la responsabilité individuelle de chaque citoyen népalais et ont mis les participants dans la position de pouvoir relever et dénoncer des violations des droits humains en suivant les procédures introduites par la Commission nationale des droits de l'homme.

La promotion politique de la paix à l'échelle nationale

Contexte et aperçu historique

L'engagement dans ce domaine de la Direction politique (Division politique IV «sécurité humaine», DPIV) découle d'une mission d'évaluation commune de la DPIV et de la DDC (section Prévention et transformation des conflits) datant de février-mars 2004. Le rapport de cette mission constatait que la Suisse était sus-

⁹ L'action diplomatique de la Suisse est présentée ci-dessous.

ceptible de jouer un rôle central dans le futur processus de paix. Il préconisait l'inclusion d'une composante «promotion de la paix» dans le programme népalais de la Suisse en se basant sur l'intégration transversale des droits humains, de la transformation des conflits et de la «dimension genre» dans la coopération au développement. Cette mission fondait ses recommandations, entre autres, sur les résultats d'un séminaire interactif tenu en janvier 2003 à Montézillon (Jura neuchâtelois); un groupe représentatif de tous les partis en présence au Népal y avait discuté durant dix jours du processus de paix et de questions constitutionnelles.

L'harmonisation des points de vue à adopter par les diverses instances du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a mis un certain temps à s'établir. Il s'agissait de respecter les intérêts de tous les services concernés par le Népal, donc de faire en sorte que la politique de paix et de droits humains vienne renforcer la coopération au développement – et ne risque pas au contraire de l'affaiblir ou de compromettre son action. Il fallait pour cela trouver une forme adéquate de promotion politique de la paix à l'échelle nationale. La Direction politique estimait utile que le DFAE soit actif au Népal par ses propres moyens, raison pour laquelle on a renoncé à mandater un ou une spécialiste externe (comme cela s'est souvent fait dans d'autres cas).

La DPIV a envoyé le 1^{er} mai 2005 au Népal un conseiller spécial pour la promotion de la paix (appelé ci-après «conseiller»), lequel devrait travailler au bureau de coopération de la DDC jusqu'à fin avril 2007 au moins. Son mandat comporte deux lignes d'action principales: la première est de créer un climat international favorable à une solution pacifique du conflit armé et de la crise constitutionnelle au Népal; il s'agit par ailleurs d'instaurer des conditions propices à un dialogue entre toutes les parties au conflit et à une solution négociée. Un autre objectif est de tirer parti des progrès réalisés en matière de droits humains pour intégrer des normes en la matière dans le processus de paix et de réconciliation. Il convient enfin d'assurer la cohérence d'ensemble de la «présence» suisse et d'apporter une contribution aux activités pacificatrices de la DDC. Ce mandat très ouvert a permis au conseiller de faire une analyse globale de la situation au Népal et d'évoquer divers champs d'action possibles. Après la prise du pouvoir par le roi Gyanendra le 1^{er} février 2005, on ne savait ni quelles étaient les possibilités concrètes de dialogue entre tous les partis en présence, ni à quels canaux recourir pour ce faire. Dans son premier rapport, daté du 23 juin 2005, le conseiller écrivit à Berne: «J'en suis toujours à établir des contacts, à faire des visites de présentation et à me familiariser avec la scène locale. L'Alliance des sept partis et l'agitation des partis politiques semblent avoir fait quelque peu bouger les choses depuis le 1^{er} février. Il y a beaucoup d'idées dans l'air, les acteurs cherchant surtout à se placer eux-mêmes sous le feu des projecteurs. Une saine dose de scepticisme reste là aussi de circonstance.»¹⁰

Avec le cessez-le-feu unilatéral instauré le 3 septembre 2005 par le CPN (M), il est apparu en automne que le régime du roi s'était progressivement isolé. Partis politiques et société civile ont pu agir sous le couvert de cet armistice, d'où un mouvement de protestation. Cette évolution a ouvert concrètement les premières perspectives de paix. Le rapport du conseiller du 17 septembre commence ainsi: «La situation continue d'empirer. Le Palais est plus isolé que jamais sur le plan

¹⁰ Citation originale en allemand (N.D.T.).

international et intérieur. La pression visant à remplacer la monarchie par une république démocratique s'accroît. La proclamation d'un "cessez-le-feu unilatéral" était une manœuvre politique habile de la part des maoïstes, qui a mis le Palais encore plus sur la défensive. Des pourparlers sont en vue entre les partis politiques et le CPN (M). Les manifestations quotidiennes des partis politiques à Katmandou ont provoqué des interventions policières de jour en jour plus brutales (matraquage, gaz lacrymogène, lances à eau, tirs de semonce). Dans les districts, les partis politiques et la société civile subissent une double pression : les villages sont sous la domination des maoïstes, tandis que les chefs-lieux sont le théâtre d'une militarisation croissante.»¹¹

Le roi ne se laisse pas impressionner par la mobilisation croissante de toute la population. Il n'envisagea ni de conclure un armistice, ni de capituler. Il s'entint ainsi strictement à son plan triennal, lequel prit fin prématurément le 24 avril 2006. Le bouleversement fut alors total : «Un mouvement populaire surprenant par son ampleur et sa détermination (*jaana andolan*), avec des millions de manifestants dans tout le pays, a brusquement transformé la situation politique au Népal. Dans sa déclaration du 21 avril, le roi a cherché à sortir de son attitude d'intransigeance pour sauver la situation. Malgré la forte pression exercée par l'Inde, les États-Unis et d'autres pays, les partis n'ont pas accepté la proposition faite par le Palais de nommer un premier ministre. Le lundi 24 avril, le chef suprême de l'armée a déclaré au roi n'être plus à même de garantir la sécurité du Palais face à l'aggravation de la crise à Katmandou. Le roi a lu vers minuit la seconde proclamation rédigée par les sept partis (SPA), dans une situation de perte quasi totale du pouvoir»¹² (rapport du conseiller du 10 mai 2006).

Après ce résumé succinct et authentique de la dynamique du conflit népalais, nous examinerons ci-après le contexte international et les cinq champs d'action de la Suisse.

Contexte international

La transformation d'un conflit interne constitue de nos jours une affaire également régionale et globale. Bien que la population népalaise ait montré au printemps 2006 qu'elle était capable de lutter dix-neuf jours sans interruption pour un changement, et qu'elle ait aussi donné la preuve de son aptitude au dialogue, ce pays est très exposé à des influences extérieures et à des tentatives internationales de pression.

L'Inde, le grand voisin du Sud, joue un rôle prépondérant à cet égard. Alors que l'Inde était jusqu'en 1950 le seul pays à entretenir des relations diplomatiques avec le Népal (outre la Grande-Bretagne, l'ancienne puissance coloniale), l'ouverture fut rapide après la fin de la dynastie Shah. Mais l'Inde souhaite garder un contrôle politique et tirer les ficelles du processus de paix. Delhi n'admet aucun tiers dans les pourparlers. Sous prétexte que les Népalais peuvent se débrouiller seuls (ce qui est vrai en grande partie), l'Inde se réserve la possibilité d'intervenir elle-même «au dernier moment». La Suisse – qui entretient des relations privilégiées avec tous et est censée, selon les partis en conflit, jouer un

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

rôle de médiateur – se voyait confrontée à la tâche épineuse de communiquer (discrètement) avec l’Inde à propos des activités prévues, sans porter atteinte à la souveraineté du Népal. Cette difficulté est une des raisons pour lesquelles la Norvège, par exemple, n’était pas en position de prendre la direction du processus de médiation. Alors qu’elle assume un mandat analogue au Sri Lanka – que l’Inde n’apprécie pas trop –, la Norvège se voit contrainte pour chaque étape de consulter préalablement le Ministère des affaires étrangères à Delhi. Cela provoque le scepticisme et la méfiance des maoïstes aussi bien que de l’ensemble des nationalistes de gauche et de la majorité du *Nepali Congress*.

La communauté internationale – en premier lieu les Etats-Unis – a ouvertement plaidé avant le changement de régime pour l’instauration d’un dialogue entre les partis démocratiques et le Palais, afin d’affaiblir militairement les maoïstes et de les isoler politiquement. Lorsque quelques ambassadeurs ont tenté, le 21 avril, d’intervenir dans ce sens lors d’une réunion des dirigeants des sept partis, le principal effet produit a été une crise de confiance entre les intellectuels de la société civile népalaise et les représentants de différents pays.

Certains pays, dont les Etats-Unis, ont corrigé depuis lors leur position et offert un soutien au mouvement démocratique. Les opérations à entreprendre dans les domaines «démobilisation, réinsertion, élections», «réhabilitation» et «reconstruction des infrastructures» seront extrêmement coûteuses. Les Etats-Unis et l’Inde pourront exercer ensemble une influence modératrice sur l’armée népalaise et contribuer à son désarmement et à son retour à la vie civile. Ils laisseront ainsi le champ libre au gouvernement occupé par la réinsertion des maoïstes. La Suisse se concentrera ici sur des tâches de réflexion et de conseil portant sur la réforme du secteur de la sécurité. Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (*Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, DCAF) à Genève dispose des compétences nécessaires dans ce domaine.

La promotion de la paix et des droits humains: cinq champs d’action

□ *Le processus de négociation*

Etant donné l’objectif central du mandat, il convient de mentionner en premier lieu les consultations confidentielles à mener avec les trois parties au conflit. Il s’est avéré judicieux, à cet égard, que le conseiller consacre environ 70 % de son temps à être sur place au Népal. Aucune discussion ne s’est esquissée au cours de l’année 2005 entre le Palais et les partis politiques ou les maoïstes, ce qui n’a pas empêché la Suisse de communiquer activement sa volonté de rendre possibles des *talks about talks* confidentiels entre les parties au conflit. Grâce à des contacts répétés avec des relais et des personnes de confiance appartenant à tous ces milieux, ceux-ci ont compris que l’engagement suisse était sérieux et non pas l’expression d’une velléité passagère. Cette présence même devint un facteur de confiance important. Les pays amis qui avaient mis sur pied des missions ad hoc pour promouvoir la paix ne parvinrent jamais à nouer des liens étroits avec les parties qui s’affrontaient au Népal. Seuls quelques initiés savaient par exemple que le Palais aurait été disposé à discuter secrètement avec les maoïstes, quoique en excluant les partis politiques de ces tractations – et probablement aux dépens des milieux démocratiques du pays. La question était close dès la fin avril 2006. La victoire des forces démocratiques déboucha sur la

concrétisation du processus de négociation : le gouvernement de coalition des sept partis s'employa fiévreusement à conclure un accord politique avec les maoïstes sans perdre de vue la société civile – que l'on peut qualifier aujourd'hui de vigoureux « troisième parti ».

Le conseiller suisse a pu recourir ici à ses bons contacts et aider les deux camps à élaborer leurs négociations et à régler des questions de principe ou de procédure. Le Secrétariat du gouvernement pour la paix exerce une fonction importante à cet égard. Cette instance était auparavant directement subordonnée au Secrétariat du Palais ; après le changement de régime, elle est devenue une plaque tournante essentielle pour la préparation et le soutien des pourparlers d'un camp comme de l'autre. Le conseiller suisse a formé avec quatre Népalais et un collègue chevronné d'Afrique du Sud une *facilitation task force* du Secrétariat. Il a travaillé avec ce groupe pour sonder des idées, développer des options et soumettre des propositions aux délégations chargées de négocier. Celles-ci avaient grand besoin d'une telle assistance du fait qu'elles ne disposaient ni de l'expérience des négociations ni des ressources scientifiques nécessaires.

□ *Le processus constitutionnel*

Le 24 avril 2006 a débloqué non seulement le processus de négociation, mais aussi une revendication que le mouvement démocratique du Népal nourrissait depuis un demi-siècle : l'instauration d'une assemblée constituante. Comme tous les milieux politiques du pays ont désormais reconnu cette nécessité, il s'agit de débattre aujourd'hui des modalités de travail de cette constituante et des dispositions provisoires à adopter en la matière. La constituante a été à la fois au point de départ et au cœur du processus de paix. Celui-ci a pu être divisé à partir de mai 2006 en deux phases clairement délimitées : la période de transition jusqu'à la première réunion de la constituante, et la période d'élaboration devant aboutir à l'adoption d'une nouvelle constitution. Celle-ci tiendra lieu en même temps d'accord général de paix.

En collaboration avec douze auteurs népalais et un expert international (le professeur Yash Ghai, du Kenya), le conseiller a publié un petit manuel destiné aux praticiens. Cet ouvrage présente toutes les questions de procédure constitutionnelle, expose des options possibles et fait des recommandations. Le processus constitutionnel offrait en outre de nombreuses possibilités d'intervention – participation à des débats d'organes de partis, tables rondes dans les chefs-lieux de district, exposé devant le barreau népalais, renommé et politiquement actif. Un autre apport est l'organisation de réunions d'experts en Suisse. Il est également prévu d'approfondir les thèmes « séparation des pouvoirs, fédéralisme et institution » dans le cadre d'une rencontre Montézillon II.

□ *Les mesures transitoires*

La phase de transition nécessitait d'importants apports de l'extérieur. Alors que le gouvernement entendait conserver son Parlement réinstallé, les maoïstes exigeaient la dissolution de celui-ci et son remplacement par une conférence de tous les partis. Ils voulaient en outre s'en tenir à une constitution provisoire. Des séminaires organisés à l'initiative de la Suisse et des interventions ciblées du conseiller (documents d'experts) ont permis de convaincre les deux parties d'adopter un processus aussi simple que possible et pas trop coûteux, avec des

échéances clairement définies. Les deux camps ont fait preuve de souplesse et se sont entendus sur l'instauration d'un gouvernement provisoire doté de fonctions exécutives et législatives (limitées). Le Parlement devrait être dissous, puis remplacé après les élections. L'accord-cadre conclu entre les deux parties au conflit faisait simultanément office de constitution provisoire. La Suisse était ainsi parvenue à faire valoir dans ce débat le modèle de l'accord d'Ohrid en Macédoine.

Les acteurs externes ont pu, et peuvent toujours, apporter un soutien précieux dans cette phase de transition. Mais ils ne doivent pas s'attendre à obtenir un mandat officiel pour telle ou telle tâche à accomplir. Seule l'ONU a été invitée par une lettre du gouvernement à participer au contrôle de l'armistice, aux opérations de démobilisation et à l'observation des élections. Cependant, les dirigeants maoïstes se sont plaints auprès de Kofi Annan, également par écrit, de ne pas avoir été consultés sur le contenu de cette lettre. Dans ces circonstances, la Suisse a continué de se concentrer sur la promotion du dialogue entre tous les milieux concernés. Elle a participé par ailleurs de façon informelle à la rédaction de documents pour le processus de paix. De plus, elle fait partie depuis juillet 2006 du groupe de travail constitué par l'ONU pour coordonner les activités centrales du processus de paix, à savoir l'approche « DDR » (désarmement, démobilisation, réinsertion), le processus constitutionnel et les élections de la constituante, le rôle des femmes¹³ et la justice transitionnelle.

❑ *Les droits humains et la justice transitionnelle*

Il a été possible de se référer d'emblée à la résolution d'avril 2005 de la Commission des droits de l'homme des Nations unies. Sur la base de cet *Item 19 – Resolution*, un protocole d'entente a été signé entre le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme et le gouvernement royal. Cela a débouché sur une des missions les plus vastes et les plus efficaces du haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme. Au Népal, la promotion de la paix n'est pas liée politiquement à la problématique des droits humains. Il apparaît d'une part que ces droits ont servi aux Népalais de plate-forme pour leur politique de paix et de réconciliation. D'autre part, le conseiller a systématiquement privilégié une approche de la médiation juridiquement correcte. Son attitude clairement et publiquement orientée sur des principes irréprochables a fait du conseiller un partenaire fiable pour les deux camps. Le conseiller a ainsi rapporté ce que lui déclarait le premier ministre G.P. Koirala le 9 juin 2006 : « Nous vous faisons pleinement confiance parce que vous provenez d'un pays démocratique et que nous savons qui vous êtes. »¹⁴ Il est essentiel que les droits humains bénéficient de l'attention qui leur est due au cours de la phase de transition et également durant le processus constitutionnel. La Suisse est favorable à une poursuite du mandat du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme et à l'inscription des droits humains dans la nouvelle constitution. Des séminaires sont organisés en Suisse sur ce sujet.

¹³ Cf. Conseil de sécurité des Nations unies, *Résolution 1325 (2000)*, doc. S/RES/1325 (2000), <<http://www.un.org/french/docs/sc/2000/res1325f.pdf>>.

¹⁴ Citation originale en anglais (N.D.E.).

❑ *Le contrôle et le suivi (monitoring)*

Les opérations de *monitoring* correspondent à trois tâches différentes. Il s'agissait en premier lieu de contrôler le cessez-le-feu, que les deux camps ont étayé le 26 mai par un code de conduite. Au départ le conseil s'est avéré difficile – même pour l'ONU – dans ce domaine. Une des raisons tenait au fait que l'idée d'un suivi externe indisposait l'Inde. Un deuxième facteur était lié au manque de précision des dispositions stipulées et à l'inexpérience des deux camps. Au moment de la rédaction du présent article, la deuxième tâche de suivi était encore fortement contestée – il s'agit des trois opérations désignées par l'abréviation «DDR», à savoir désarmement (*decommissioning of arms*), démobilisation des combattants et réinsertion des anciens combattants soit dans les forces armées régulières, soit dans la vie civile. La troisième tâche consiste à suivre les votations relatives à l'assemblée constituante.

Dans ces cinq champs d'action, la Suisse a assumé essentiellement des fonctions d'assistance sous différentes formes – envoi d'observateurs ou d'observatrices appartenant au pool d'experts du DFAE, personnes détachées dans la commission électorale ou financement de mesures prises dans le cadre de fonds fiduciaires internationaux placés sous la coordination de l'ONU.

Un des plus grands défis à relever sera sans doute l'intégration des femmes dans le processus de paix, et cela dans tous les champs d'action mentionnés. Dans le contexte du triangle «développement-paix-droits humains», les Népalaises ont énormément progressé, en termes de conscientisation et de capacité de mobilisation, depuis le premier mouvement de démocratisation remontant à 1990. Localement aussi bien qu'à l'échelle nationale, il existe aujourd'hui des comités féminins qui s'occupent activement de questions très diverses : violence domestique, discrimination (des femmes hors caste ou *dalits*), sécurité humaine, défenseurs des droits humains des femmes, enfants soldats, traite d'êtres humains, etc. Ces associations féminines se préparent pour le travail à accomplir par les femmes dans la constituante. Quelques femmes ont réussi à se faire une place dans le monde masculin des directions de parti, de l'administration et du processus de paix. Neuf Népalaises de diverses origines sociales, politiques et ethniques ont été sélectionnées dans le cadre du projet suisse «1000 femmes pour le prix Nobel de la paix». Bien qu'elles n'aient pas obtenu le prix en 2005, ces neuf femmes se réunissent régulièrement pour parler de leurs activités respectives et élaborer des projets communs. La Suisse encourage par ailleurs la création de commissions de femmes pour la paix et de tables rondes féminines. Un groupe de femmes a été formé dans les domaines de la conduite de négociations et de la médiation, dans le but d'amener des femmes aux tables de négociations – avec peu de succès jusqu'à présent pour ce dernier objectif.

Un premier bilan de l'impact de la stratégie suisse sur le conflit armé népalais

La coopération suisse a continué son action au Népal dans des conditions difficiles, avec la conviction qu'en opérant de manière professionnelle dans la situation de conflit armé elle aurait été en mesure d'agir positivement sur ce conflit. En juin 2006, il est possible de tirer un premier bilan de ce choix et d'identifier les résultats, modestes mais concrets, obtenus par le programme suisse dans la

modération des effets du conflit armé et dans sa transformation progressive en compétition politique non violente. Ces effets s'ajoutent à la contribution directe apportée par le programme de coopération à l'amélioration des conditions de vie des populations rurales défavorisées¹⁵. Ces résultats ont été obtenus par une action coordonnée avec les autres acteurs de la politique extérieure de la Suisse engagés au Népal, avec les Nations unies et avec les autres agences bilatérales de coopération unies dans la promotion des principes opérationnels de base (BOGS).

- ❑ L'appui au mouvement de défense des droits humains a créé les conditions pour l'établissement au Népal de la mission du haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme. Dès son arrivée, celle-ci a réussi à contenir les formes les plus abjectes de violence pratiquées par les parties au conflit contre les populations civiles. L'action de Ian Martin, représentant du haut-commissaire aux droits de l'homme, et de ses collaborateurs a réduit les espaces d'impunité et a défendu les droits démocratiques et les droits sociaux, favorisant l'émergence du mouvement populaire qui a de fait imposé au régime du roi et au CPN (M) le cessez-le-feu et les négociations de paix.
- ❑ Le fait de promouvoir le dialogue par la création d'un réseau de relations avec toutes les parties au conflit a freiné les phénomènes de polarisation et d'escalade au temps où le roi exerçait personnellement le pouvoir. Une conséquence de ces activités a été l'isolement (par leur propre faute) des forces qui persistaient dans la confrontation (en l'occurrence, surtout le Palais). Cet isolement trouve son origine et son résultat dans la volonté qu'avaient tous les milieux ouverts au dialogue de dépasser le conflit par des manifestations pacifiques et par des tables rondes.
- ❑ Le soutien du centre démocratique dans une période où les principaux partis politiques prêtaient encore le flanc à des accusations d'impéritie et de corruption, cette remise en selle des partis en tant que principaux agents de promotion de la paix, a sans doute été l'apport essentiel d'acteurs externes tels que la Suisse, la Grande-Bretagne, la Norvège, le Danemark et d'autres. Il fallait un soutien international pour que les partis puissent gagner, sans recourir aux armes, la confiance de la population et jouer un rôle central dans les manifestations et les pourparlers de paix qui ont suivi.
- ❑ Les relations privilégiées qui avaient été nouées avec l'équipe dirigeante des maoïstes, dans les circonstances de son exil à Delhi, ont contribué dans une mesure déterminante à la convaincre que la lutte armée ne lui ferait pas gagner davantage de terrain. Les maoïstes se sont alors concentrés sur la composante politique de la *people's war* : ils ont fait taire unilatéralement les armes pour passer à l'agitation politique et à l'organisation des masses, et signalé qu'ils étaient prêts à discuter sans conditions préalables. Le CPN (M) s'est montré très ouvert aux conseils sur les questions centrales des processus de paix et d'élaboration de la nouvelle constitution ; c'est par exemple à l'initiative du conseiller suisse qu'il a ouvert un bureau de la paix à Katmandou.
- ❑ La présence des projets de coopération et de leur personnel dans les zones disputées par les parties au conflit ou sous le contrôle du CPN (M) a limité

¹⁵ En 2005, une équipe d'experts indépendants a évalué les effets du programme de coopération suisse au Népal, de 1993 à 2004 (*An Independent Evaluation of SDC Nepal Country Programmes 1993-2004: Building Bridges in Nepal – Dealing with Deep Divides*, 2005, <<http://www.sdc.org.np>>).

l'exode rural et a permis le maintien dans les villages des institutions communautaires de solidarité et de socialisation. Ces dernières ont contenu la violence et ont gardé en grande partie leur capacité de réintégration des victimes de la lutte armée et même d'individus ayant participé activement au conflit civil. Le processus de paix pourra s'appuyer sur ces institutions.

- ❑ La réalisation des activités de coopération essentiellement à travers des groupements d'usagers (groupements de gestion communautaire des forêts, groupements engagés dans la construction de ponts suspendus et de routes rurales, groupements de femmes impliquées dans la promotion de la santé préventive, groupements de paysans responsables de la vulgarisation de nouvelles techniques agricoles) a maintenu des espaces de société civile autonome, non entièrement sujette à la discipline totalitaire du CPN (M) – qui les a pourtant surveillés.
- ❑ Les collaborateurs et les projets associés à la DDC ont activement cherché à éviter ou corriger les injustices dont sont souvent victimes les groupes défavorisés – comme l'exclusion de la prise de décision dans les comités d'usagers, la mise à l'écart des recrutements et de la possibilité de travailler ou le paiement retardé, par l'administration, de travail effectué dans la construction d'infrastructure rurale.
- ❑ La communication directe avec les rebelles du CPN (M), menée régulièrement pour assurer l'accès sûr du personnel de développement aux zones rurales, a progressivement sorti les insurgés de leur isolement intellectuel et politique. Cette passerelle a par la suite facilité les contacts des maoïstes avec les Nations unies, le gouvernement et d'autres représentants de la communauté internationale et en particulier du conseiller spécial pour la promotion de la paix envoyé par la Suisse au Népal au printemps 2005.

La cohérence dont la Suisse a fait preuve dans le cadre de sa stratégie globale à l'égard du Népal lui a valu une position relativement favorable sur l'échelle des partenariats entre ce pays et divers acteurs internationaux. La Suisse faisait traditionnellement figure de modèle pour beaucoup de Népalais (le Népal est la Suisse de l'Asie, etc.). Tout récemment, l'engagement helvétique en matière de droits humains a été très remarqué. L'envoi d'un conseiller chargé de promouvoir le processus de paix a conféré à la Suisse une position particulière. La Constitution suisse traduite en népalais a été abondamment consultée avant les votations relatives à la constituante. Il importera à l'avenir que les Suisses s'aperçoivent de leur côté qu'ils sont devenus des partenaires importants pour un pays himalayen, et que cela comporte des obligations.

Népal: chronologie des événements principaux

- 1768 Le dirigeant gorkha Prithivi Narayan Shah conquiert Katmandou et crée les bases d'un royaume unifié.
- 1792 L'expansion népalaise est interrompue suite à une défaite contre les Chinois au Tibet.
- 1814-1816 Guerre anglo-gorkha, qui aboutit au traité délimitant les frontières actuelles du Népal.
- 1846 Le Népal tombe sous l'emprise des premiers ministres héréditaires connus sous le nom de Ranas, qui dominent la monarchie et isolent le pays du reste du monde.
- 1923 Un traité avec la Grande-Bretagne reconnaît la souveraineté du Népal.

La monarchie absolue

- 1950 Des forces hostiles aux Ranas, basées en Inde, forment une alliance avec le monarque.
- 1951 Fin du règne des Ranas et restauration de la couronne. Les rebelles anti-Ranas du Parti du Congrès népalais (NCP) forment le gouvernement.
- 1959 Adoption d'une constitution multipartite.
- 1960 Le roi Mahendra prend le pouvoir, dépose le Parlement, rejette la Constitution et interdit les partis politiques après la victoire du Parti du Congrès népalais aux élections, avec Bishweshwar Prasad Koirala comme premier ministre.
- 1962 Une nouvelle constitution établit le système sans parti des *panchayats* («conseils»), qui donne l'autorité absolue au roi.
- 1963 Premières élections pour établir le *Rastriya Panchayat* (Parlement national).

La politique multipartite

- 1980 Référendum constitutionnel suite à des manifestations en faveur de réformes. Une courte majorité est favorable au maintien du système du *Panchayat*. Le roi consent à des élections directes pour l'assemblée nationale, mais pas sur une base multipartite.
- 1990 Mouvements prodémocratiques coordonnés par le Parti du Congrès népalais et des groupes de gauche. Les manifestations sont interdites par les forces de sécurité, avec pour résultat des morts et des arrestations en masse. Le roi Birendra cède finalement à la pression et accepte une nouvelle constitution démocratique.

- 1991 Victoire du Parti du Congrès népalais aux premières élections démocratiques. Girija Prasad Koirala devient premier ministre.

L'instabilité politique

- 1994 Le gouvernement de Koirala est défait suite à une motion de défiance. Les nouvelles élections mettent en place un gouvernement communiste.
- 1995 Le gouvernement communiste est dissous. Dans les campagnes, un groupe d'extrême gauche, le Parti communiste du Népal (maoïste), organise une insurrection contre la monarchie en place et pour une république populaire.
- 1997 L'instabilité politique se poursuit suite à la défaite du premier ministre Sher Bahadur Deuba, remplacé par Lokendra Bahadur Chand. Ce dernier, forcé de démissionner en raison de scissions dans le parti, est remplacé par Surya Bahadur Thapa.
- 1998 Thapa démissionne à la suite de nouvelles scissions dans le parti. Girija Prasad Koirala redevient premier ministre à la tête d'un gouvernement de coalition.
- 1999 De nouvelles élections attribuent la majorité au Parti du Congrès népalais. Krishna Prasad Bhattarai devient premier ministre.
- 2000 Bhattarai démissionne à la suite d'une révolte au sein du Parti du Congrès népalais. Girija Prasad Koirala redevient premier ministre, à la tête du neuvième gouvernement en dix ans.
- Avril 2001 Une grève générale organisée par les rebelles maoïstes entraîne une paralysie quasi totale du pays; arrestations massives à Katmandou de manifestants antigouvernementaux, ainsi que de quelques dirigeants de l'opposition.

Massacres au palais

- 1^{er} juin 2001 Le roi Birendra, la reine Aishwarya et d'autres membres de la famille royale sont assassinés sauvagement par le prince héritier Dipendra dans un moment d'ivresse; ce dernier retourne son arme contre lui peu après.
- Juillet 2001 Les rebelles maoïstes entament une campagne de violence. Sher Bahadur Deuba devient premier ministre, à la tête du onzième gouvernement en onze ans, à la

suite de la démission de Girija Prasad Koirala face aux violences. Deuba déclare la paix aux maoïstes ; une trêve s'ensuit.

Novembre 2001 Les maoïstes déclarent que les pourparlers pour la paix ont échoué et que la trêve n'est plus justifiée. Attaques organisées contre l'armée et les postes de police.

L'Etat d'urgence

Novembre 2001 Après quatre jours de violence et la mort de plus de 100 personnes, l'Etat d'urgence est proclamé. Le roi Gyanendra ordonne à l'armée d'écraser la rébellion maoïste.

Février 2002 Mort de 127 personnes après un raid armé des maoïstes, visant des cibles gouvernementales.

Avril 2002 Une grève nationale de cinq jours est ordonnée par les maoïstes, quelques jours après la mort de centaines de personnes lors de sanglantes attaques.

Mai 2002 Heurts intenses entre militaires et rebelles dans l'ouest du pays. Les rebelles proposent un cessez-le-feu d'un mois, rejeté par le gouvernement. Le Parlement est dissous ; de nouvelles élections sont annoncées dans un climat de confrontation politique quant à l'Etat d'urgence. Deuba est expulsé du Parti du Congrès népalais ; il est à la tête du gouvernement provisoire et renouvelle l'Etat d'urgence.

Octobre 2002 Le roi Gyanendra renvoie Deuba et reporte à une date indéterminée les élections prévues initialement pour novembre. Lokendra Bahadur Chand est nommé premier ministre.

Janvier 2003 Les rebelles et le gouvernement décident un cessez-le-feu.

Mai-juin 2003 Démission du premier ministre Lokendra Bahadur Chand. Le roi nomme son protégé, Surya Bahadur Thapa, premier ministre.

La fin de la trêve

Août 2003 Les rebelles se retirent des pourparlers de paix avec le gouvernement, mettant fin à une trêve de sept mois. Ils appellent à une grève générale de trois jours en septembre et contrôlent plusieurs portions du pays.

Depuis fin 2003 Impasse politique ; affrontements entre étudiants/activistes et police ; résurgence de la violence.

Mai 2004 Le premier ministre royaliste Surya Bahadur Thapa démissionne après des semaines d'émeutes organisées par des groupes d'opposition.

Juin 2004 Le roi Gyanendra nomme une nouvelle fois Sher Bahadur Deuba premier ministre.

Août 2004 Les rebelles maoïstes bloquent Katmandou pendant une semaine.

Le pouvoir direct

1^{er} février 2005 Le roi Gyanendra renvoie le premier ministre Deuba et son gouvernement, instaure l'Etat d'urgence et prend le pouvoir, citant la nécessité de vaincre les rebelles maoïstes.

30 avril 2005 Le roi lève l'Etat d'urgence.

Juillet 2005 La Commission royale pour le contrôle de la corruption condamne l'ex-premier ministre Deuba à deux ans de prison pour corruption. Il sera libéré en février 2006, après que la commission aura été proscrite.

Septembre 2005 Les rebelles annoncent un cessez-le-feu unilatéral de trois mois, la première trêve depuis l'interruption des pourparlers de paix en 2003. La trêve, prolongée plus tard à quatre mois, s'achèvera en janvier 2006.

Novembre 2005 Les rebelles maoïstes et les principaux partis d'opposition conviennent d'un programme censé restaurer la démocratie.

Avril 2006 Une alliance de l'opposition met fin à des semaines de grèves et de protestations contre le pouvoir direct du roi après que le monarque a accepté de rétablir le Parlement. Girija Prasad Koirala est nommé premier ministre. Les rebelles maoïstes proclament un cessez-le-feu de trois mois.

Mai 2006 Le Parlement vote la réduction des prérogatives politiques du roi à l'unanimité. Le gouvernement et les rebelles maoïstes entament des pourparlers de paix, les premiers depuis presque trois ans.

16 juin 2006 Le dirigeant rebelle Prachanda et le premier ministre Koirala ont un entretien – c'est la première rencontre de ce genre entre les deux parties – et conviennent que les maoïstes devront faire partie d'un gouvernement provisoire.

Source : BBC News, *Timeline : Nepal*, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/country_profiles/1166516.stm>.