

# Le Népal, une « république démocratique fédérale » ?

Le nouveau statut du pays ne sera confirmé qu'en avril prochain

PAR AJAYA BHADRA KHANAL

**E**N DÉCEMBRE 2007, L'ASSEMBLÉE législative intérimaire du Népal a proclamé le pays une « république démocratique fédérale ». Ce projet de loi, visant l'abolition de la monarchie, vient s'ajouter à la modification constitutionnelle de mars 2007 faisant du Népal une fédération. Son adoption altérerait grandement le paysage politique de cet ancien royaume pauvre et enclavé des montagnes et contreforts de l'Himalaya. Le Népal, coincé entre l'Inde et la Chine, dispose de peu de ressources naturelles autres que son quartz, son énergie hydroélectrique, son bois d'œuvre et son panorama. Une décennie de guerre civile ayant porté un coup dur au tourisme et aux autres industries du pays, tous appellent la paix de leurs vœux.

Jadis une des trois principales forces politiques du Népal (avec le Parti népalais du Congrès et les communistes), les monarchistes ont maintenant été relégués au rang de mouvement politique mineur. La popularité de la monarchie est descendue en flèche après la mort du roi Birendra, victime du fameux massacre perpétré dans le palais royal en 2001. Le frère du monarque, Gyanendra, a accédé au trône à la suite du décès de Birendra. Il a aussitôt dissous le Parlement et pris les commandes de la guerre civile opposant l'État aux insurgents maoïstes. Les violations des droits de la personne alors commis par le gouvernement en ont dressé plusieurs contre la monarchie.

La résolution du Parlement visant à abolir la monarchie a été adoptée à 270 voix contre 3 et 56 abstentions. Elle doit toutefois être ratifiée par l'Assemblée constituante spéciale qui sera nommée le 10 avril avec pour mandat de rédiger une nouvelle constitution.

## Un choix improbable

Le Népalais moyen gagnant moins de 1 (un) USD par jour, les termes « démocratique » et « république » semblent représenter des objectifs propres à interroger les Népalais. Mais pourquoi y ajouter le terme « fédéral » ? La diversité du Népal, sa géographie, ses multiples groupes ethniques et la profonde méfiance du peuple à l'égard de



Le règne du roi Gyanendra a pris fin le 28 décembre 2007, au moment où l'Assemblée législative du Népal a déclaré le pays une « république démocratique fédérale » et retiré au monarque ses derniers pouvoirs.

l'autorité de Katmandou, la capitale, nous fournissent la réponse à cette question.

Il y a à peine deux ans qu'a pris fin la guerre civile ayant opposé, dix ans durant, les maoïstes à l'armée royale du Népal. Ce pays où un tiers de la population vit sous le

seuil de la pauvreté et plus de la moitié est analphabète se prêtait on ne peut mieux à la révolution. Mais les 12 000 victimes du conflit ont fini par juguler l'humeur guerrière des deux camps.

En avril 2006, dans le cadre de ce qui fut baptisé « la Révolution d'avril », le roi a été forcé de rétablir le Parlement et d'abdiquer son trône. Un partenaire disposé à négocier avec les maoïstes afin de mettre un

Ajaya Bhadra Khanal est rédacteur en chef intérimaire du *Himalayan Times*, un quotidien publié à Katmandou.

terme à la guerre a émergé de cette révolution pacifique : une alliance comptant les sept partis du centre et de gauche qui siègent au Parlement.

Les maoïstes n'ont toutefois accepté de déposer les armes et d'entrer dans l'arène politique qu'en échange d'une place dans un gouvernement de coalition et d'une entente sur l'abolition de la monarchie. Ces deux conditions remplies par l'alliance des sept partis, le cessez-le-feu a été respecté.

À la demande tant de l'alliance que des maoïstes, les Nations unies (ONU) ont organisé une mission au Népal. Elle a débuté en janvier 2007 avec pour objectifs de contrôler les armes des deux camps et d'appuyer le processus de paix.

Des inspecteurs en armements, des experts en déminage, de même que des conseillers en matière d'élections et d'affaires civiles ont été envoyés par l'ONU dans sept différents endroits au Népal.

### Conflictuelle diversité

La géographie, l'ethnicité et les classes sont à l'origine des conflits au Népal. Le pays est constitué d'une zone montagneuse au nord, des plaines du Madhesh au sud, et d'une zone de collines entre les deux. On y retrouve plus d'une centaine de castes et de groupes ethniques résidant, pour la plupart, dans la zone des collines et le Madhesh.

La majorité de la population du Nord et de la zone des collines s'exprime en une des 13 langues tibéto-birmanes, tandis que dans le sud du Népal, on parle six langues proches de l'hindi. Dans le Madhesh, les litiges à propos des terres, qui opposent les Népalais de langues tibéto-birmanes aux Madheshis, ne sont toujours pas résolus. De plus, les membres des groupes ethniques minoritaires étant généralement considérés comme faisant partie des castes inférieures, plusieurs professions leur étaient interdites.

Les maoïstes constituent un des groupes dissidents du Parti communiste du Népal. Après leur scission d'avec ce parti, ils ont donné le coup d'envoi à la guerre civile en lançant une « lutte populaire » dans les communautés rurales en février 1996. En 1997, lorsqu'ils ont passé en revue les deux premières années de cette lutte, les maoïstes ont adopté une nouvelle tactique. Ils ont ouvert des fronts nationaux (ethniques) et régionaux revendiquant l'autonomie régionale et le droit à l'autodétermination des nationali-

tés opprimées. Le fédéralisme, une option improbable pour les communistes – qui prônent généralement un gouvernement central fort – est à la longue devenu une solution politiquement acceptable pour les maoïstes.

Baburam Bhattarai, Ph. D., un chef maoïste, a d'ailleurs déclaré en entrevue : « Nous avons réussi à faire adopter (dans l'accord de paix) une disposition mettant un terme à la structure unitaire de l'État. »

« À nos yeux, l'État fédéral représentait la seule alternative à l'État unitaire. »

Au début des années 1990, un petit groupe de politiciens du Parti du Congrès, disposant de relais dans le monde universitaire, avait été les premiers à exprimer leur mécontentement face au centralisme de l'État et à proposer l'établissement de structures régionales et fédérales pour y remédier.

Ce parti s'est en outre converti à un système fédéral à la mi-2007. Dans son programme électoral, le Parti du Congrès a

des maoïstes. Les trois grands partis siégeant au Parlement sont donc unanimes : le pays doit se fédéraliser.

### Concept encore flou

Le Népal ne s'était jamais encore doté d'un système fédéral, et plusieurs Népalais ne savent pas de quoi il en retourne. Des organisations à base populaire ont tout de même fait campagne pour que ce nouveau système politique soit mis en place au pays.

Le succès de la Révolution d'avril n'a pas mis un terme aux protestations des Madheshis. En décembre 2006 à Nepalganj, dans l'ouest du pays, une section du Parti Sadhbhawana du Népal a lancé une campagne en faveur d'un système fédéral. Cet événement a marqué le début de la confrontation entre les Madheshis et les populations de la zone des collines installées dans la plaine. En janvier 2007 un incident similaire, mais à l'est du Népal, a déclenché une seconde vague de contestation, conduite cette fois par le Forum des droits du peuple Madheshi.

« Le fédéralisme n'aurait sans doute pas été fait partie de la Constitution sans les manifestations au Madhesh. C'est la dure réalité », selon Bimalendra Nidhi, secrétaire général du Parti du Congrès et représentant du Madhesh.

Les organisations non gouvernementales (O.N.G.) népalaises et internationales ont œuvré sans relâche pour s'assurer que les Népalais aient leur mot à dire dans le processus politique qui décidera de leur avenir. Care Nepal, par exemple, a soutenu l'organisation, par un groupe composé de membres des castes inférieures du Népal (les anciens « intouchables »), d'un atelier national sur le rôle des partis politiques dans la représentation des castes inférieures.

De plus, le réseau populaire *Collective Campaign for Peace*, appuyé par le *Advocacy Project*, un organisme de Washington, a produit et diffusé dans les coins reculés du pays une émission radio-phonique expliquant comment prendre part au processus électoral.

Enfin, en décembre, l'organisme *South Asia Partnership Nepal* a exhorté tous les partis politiques à mettre en place un code de conduite prônant l'équité des sexes afin d'accroître la représentation des femmes sur la scène politique.



En octobre 2007, des partisans du Parti maoïste détruisent un symbole de la monarchie placé au-dessus d'une affiche sur laquelle on peut lire « Bienvenue à Katmandou ».

indiqué que « la volonté de mettre fin à la structure et au fonctionnement conventionnels de l'État et d'entreprendre une restructuration démocratique de celui-ci » représentait un des mandats de la Révolution d'avril.

Le Parti népalais du Congrès propose une structure fédérale à trois niveaux comportant le centre, les régions et les collectivités locales. Leur modèle donne en outre aux législatifs de Katmandou et des régions la responsabilité de désigner le chef de l'État, et prévoit un parlement bicaméral au centre et des parlements monocaméraux dans les régions.

Des courants sous-jacents en faveur du fédéralisme se sont également développés au sein du Parti communiste du Népal (marxistes-léninistes unis) au cours de la guerre civile. Il s'agit du plus important parti communiste au pays, exception faite

[SUITE À LA PAGE 32]

## NÉPAL [SUITE DE LA PAGE 4]

### Abolition de l'État unitaire

À la suite de la révolution réussie d'avril 2006, les partis politiques ont rédigé une constitution intérimaire pour le Népal, adoptée par les sept partis alliés en décembre 2006 et ratifiée à l'unanimité en janvier 2007 par les 185 membres du Parlement présents lors du vote.

La Constitution s'amorce par une charte des droits et, en ce qui concerne la restructuration de l'État, se limite à stipuler que le Népal « abolit le type de structure centralisée et unitaire actuellement en place ».

Elle stipule toutefois que la restructuration de l'État remédiera aux problèmes rencontrés par les femmes, les Dalits, les tribus indigènes, les Madheshis, les communautés opprimées et minoritaires ainsi que les autres groupes défavorisés « en abolissant toute discrimination liée aux classes, aux castes, aux langues, aux genres, aux cultures, aux religions et aux régions ». Elle prévoit en outre la création d'une commission de haut niveau chargé

d'élaborer des recommandations sur la restructuration de l'État, le dernier mot revenant toutefois à l'Assemblée constituante.

C'est seulement à la suite du mouvement de protestation des Madheshis, au sud du Népal, que le premier ministre a mis le fédéralisme au rang de ses priorités. Quant aux autres partis, ils ont simplement emboité le pas après le discours télévisé du premier ministre, diffusé à l'échelle nationale.

### Modification de la Constitution

Le 9 mars 2007, une modification constitutionnelle a instauré un système fédéral dans le contexte d'une restructuration de l'État tout à la fois globale, démocratique et progressiste. Cette modification a également augmenté le nombre de sièges réservés au Madhesh, de telle sorte que les 20 districts des plaines méridionales représentent désormais 49 pour cent de toutes les circonscriptions électorales.

Une constitution intérimaire approuvée par un gouvernement de coalition est une chose – une constitution définitive adoptée par des représentants élus de

façon démocratique en est une autre.

Voilà pourquoi la transformation du pays en république démocratique fédérale ne sera confirmée qu'à la suite du vote du 10 avril 2008 qui décidera des membres de l'Assemblée constituante chargée de rédiger la nouvelle Constitution du Népal. Le gouvernement a approuvé la nouvelle date en décembre 2007, et consenti à ce que 58 pour cent des 601 membres de l'Assemblée soient élus selon le système de représentation proportionnelle et 42 pour cent selon des circonscriptions uninominales. Les maoïstes et les Madheshis réclamaient que tous les membres soient choisis selon le principe de représentation proportionnelle. Ce compromis était des plus attendus, les élections ayant déjà été retardées à deux reprises.

Le concept de base du fédéralisme a été admis comme une nécessité politique à la suite des manifestations au Madhesh. Le sujet demeure cependant toujours à l'arrière-plan sur la scène politique népalaise, alors que l'instauration d'un système fédéral requiert que le sujet prenne l'avant-scène.



APPHOTO/BINOD JOSHI

De rebelles à parlementaires : le chef rebelle des maoïstes du Népal, M. Prachanda (au centre), et le chef adjoint des maoïstes, Baburam Bhattarai, aux côtés de Madhav Kumar Nepal, du parti communiste (marxistes-léninistes unis) dans le parlement du Népal l'an dernier.