

Népal : une transition démocratique « gelée »

Niru Gurung¹

Depuis la fin du régime Rana en 1950, un processus de « transition démocratique » a cours au Népal, émaillé par des coups d'État, deux révolutions populaires et une guerre civile. Les accords de paix de 2006 et l'élection d'une Assemblée constituante deux ans plus tard auraient pu déboucher sur une certaine stabilité, mais les rivalités de pouvoir et le mécontentement de minorités exclues ont conduit le pays à un blocage politique inquiétant.

La démocratie confère aux personnes « le droit de participer au processus décisionnel ». Dans ce système, les gens sont à la fois gouvernants et gouvernés. L'idée de démocratisation d'un régime politique appelle l'extension des droits politiques et des libertés civiles à davantage de citoyens, ainsi qu'une meilleure réactivité des dirigeants. Elle se traduit par une distribution du pouvoir politique et par une responsabilité accrue des responsables face à leurs actions. De par ses fondements, la démocratie confère au gouvernement une autorité rationnelle, moderne et séculière, qui fixe des limites et alimente des structures représentatives plus vastes (Bleie & Dahal, 2012).

Le Népal a une longue histoire de souverains issus des dynasties Gopal, Kirats, Lichavis, Mesh, Shah et Rana. La « démocratie » a seulement pris pied au Népal à la fin de la domination des Rana en 1950. Pour accéder à son stade de développement actuel, le

1. Anthropologue, chercheuse au Southasia Institute of Advance Studies (SIAS) à Katmandou et au Forest Action Nepal, spécialiste des questions liées aux ressources naturelles et à la démocratie locale.

pays a connu une série de luttes, de mouvements et de réformes en matière de gouvernance, dont on peut relever trois épisodes marquants en 1950, 1990 et 2006. Aujourd'hui encore, la quête d'une démocratie vraie se poursuit. La première partie de cet article retrace les étapes de la lutte en faveur de la démocratie. La deuxième se consacre aux principaux acteurs et aux raisons de leur mobilisation. La dernière partie est consacrée à un premier bilan et aux perspectives.

Principales étapes de la lutte démocratique

Le Népal était autrefois une nation appelée Baise-Chubise Rajya, composée de vingt-trois/vingt-quatre États, qui a été unifiée en 1768 par le roi Prithvi Narayan Shah. Affaiblis par des rivalités internes, les souverains Shah furent déchus à la suite d'un coup d'État mené par le Premier ministre Jang Bahadur Rana, marquant le début de la dynastie des Rana qui dura 104 ans. Les rois Shah ont alors été relégués à un rôle de représentation et le pouvoir concentré dans les mains des premiers ministres Rana qui se sont succédé. Éprouvé, à son tour, par des conflits au sein de sa maison et par un mouvement d'opposition dans les années 1940, le régime autocratique des Rana chuta en 1950.

Fin de la domination Rana

Une révolte populaire menée par le parti du Congrès népalais et le roi a entraîné la chute des Rana. Ce revirement politique a consacré une ouverture du Népal au monde extérieur et a marqué le début d'une expérience démocratique (Stokke et Manandhar, 2010). À la suite de ce changement, le roi Tirbhuvan a promulgué une loi transitoire à la mi-1951. Celle-ci validait certains droits fondamentaux, en vue d'assurer une meilleure équité, mais comme par le passé², aucun mécanisme de participation populaire ne fut proposé pour sa rédaction (Bhattarai, 2007). En 1958, le roi Mahendra décréta un projet de Constitution, suivi d'élections législatives en 1959, qui offrirent une majorité des deux tiers au parti du Congrès népalais, ce qui suscita l'espoir d'un retour à la stabilité politique et la mise en œuvre de réformes structurelles.

Cependant, en décembre 1960, le gouvernement congressiste de *Bishweshwar Prasad Koirala* fut démis par un coup d'État

2. La première Constitution écrite a été rédigée en 1948 par les dirigeants Rana.

fomenté par Mahendra. Le roi déclara alors l'échec du système parlementaire, démit le gouvernement nouvellement élu et suspendit la Constitution (Vaughn, 2008). Il forma ensuite en 1962 une commission pour écrire un nouveau projet de Constitution, qui fut officialisé en décembre de la même année. Ce dernier accordait la souveraineté du pouvoir au roi, interdisait les partis politiques et instaurait un système basé sur les *panchayat* locaux relevant directement du roi. Cette évolution a représenté un net recul dans le processus de démocratisation du pays.

Le *Jana Andolan* et la guerre populaire (1990-2006)

En 1990, le *Jana Andolan* ou Mouvement populaire force le roi Birendra à céder son pouvoir et à accepter un système multipartite. Une nouvelle version de la Constitution est élaborée à la suite d'une consultation large et inédite (Bhattarai, 2007) et un vent d'espoir souffle à nouveau sur le pays pour que des changements socio-économiques et démocratiques soient opérés. Le gouvernement intérimaire en place convoque des élections législatives et transmet le pouvoir au nouveau gouvernement élu, en 1991. Néanmoins, des reproches sont faits au gouvernement de ne pas avoir mis en pratique certains éléments soulevés par la Constitution et d'avoir occulté la question des Dalits, des groupes ethniques, des personnes marginalisées, des femmes, pour se concentrer sur des sujets politiques (Lawoti, 2007 ; Subedi, 2007).

En février 1996, pour les mêmes raisons de discrimination par la Constitution, le Parti communiste du Népal (maoïste) (CPN-M) lance une « guerre populaire » contre le gouvernement. Cette guerre a donné l'occasion aux communautés opprimées et marginalisées de s'opposer à une répression de longue date orchestrée par le gouvernement (Stokke & Manadhar, 2010). Elle s'est répandue comme une traînée de poudre et a muté en guerre civile. Pendant environ une décennie, le conflit a paralysé le pays et empêché le gouvernement de le diriger (Karki, 2010).

Durant cette période, la famille du roi Birendra de la dynastie Shah a été massacrée au palais. Suite à ce drame, le frère du roi Gyanendra accède au trône. Plus tard, profitant de l'instabilité politique, Gyanendra commet un coup d'État militaire sans effusion de sang et reprend le pouvoir. Dans l'immédiat, cette manœuvre n'a pas entraîné de fortes oppositions de la part de la société civile ou du monde politique. Néanmoins, plus tard au cours de l'année,

les partis politiques (y compris le Parti maoïste), le peuple et des groupes d'activistes se sont alliés et ont adopté une stratégie commune pour détrôner le roi et se tourner vers l'instauration d'une république.

Le mouvement populaire II (à partir de 2006)

En avril 2006, le Mouvement populaire des dix-neuf jours (ou *Jana Andolan 2*) ouvre la voie pour que les sept partis de l'Alliance – le Seven Party Alliance – et les maoïstes concluent un accord de paix, et que les élections de l'Assemblée constituante soient tenues en 2008. Ce processus a suscité l'espoir d'une paix consolidée au Népal et d'une véritable transition démocratique. L'Assemblée constituante avait pour mandat la restructuration du pays (la monarchie est abolie en faveur d'une république fédérale), la promulgation d'une nouvelle Constitution et l'instauration de la paix dans les deux années suivant l'élection (28 mai 2010).

Toutefois, les progrès de rédaction et de formation du gouvernement ont été freinés par les luttes de pouvoir entre les principaux partis. Au final, le 28 mai 2012, soit quatre ans et quatre prolongations de mandat plus tard, le Premier ministre a annoncé la dissolution de l'Assemblée constituante, sans que celle-ci ait voté un nouveau texte, et la tenue d'élection pour novembre 2012, ce qui a provoqué une forte opposition de la part des autres partis politiques.

Les partis politiques comme acteurs du changement ?

Les partis politiques ont joué un rôle majeur dans l'évolution du pays. De la monarchie à la république, ils ont déclenché et mené trois mouvements démocratiques au cours des six dernières décennies. Ils ont aussi relié la société népalaise, repliée sur elle-même, à la sphère publique. Ils ont établi des droits civiques et humains, ont créé un État de droit et réalisé des changements structurels aux niveaux de l'État, de la politique, de l'économie et de la société (Dahal, 2012).

Cependant, les partis ont échoué, à plusieurs reprises, à surmonter des conflits internes et externes, en raison d'approches divergentes. Ainsi, entre 1991 et 2005, le Népal a connu quatorze changements de gouvernement et un coup d'État royal. Après l'élection de 2008, quatre remaniements de gouvernement ont encore été dénombrés en quatre ans ! Jusqu'à présent, aucun parti politique n'est arrivé au terme de son mandat de cinq ans.

Tous les grands partis — le Congrès népalais (CN), le Parti communiste du Népal (marxiste-léniniste unifié) (PCN-UML), le parti communiste népalais (maoïste) (PCN-M), le parti Rastriya Prajatantra (PRP) et le parti Madesi — ont été frappés par des conflits et des fragmentations internes, en raison de luttes de pouvoir pour obtenir notamment des postes à responsabilité.

En mars 1998, le PCN-UML a subi une fracture à cause du traité Mahakali avec l'Inde. Les opposants au traité ont rompu et ont formé le Parti communiste du Népal (marxiste-léniniste) (PCN-ML) dirigé par Bam Dev Gautam, mais le 15 février 2002, le PCN-UML et le PCN-ML ont à nouveau été réunis pour former le PCN-UML.

En 1997, le PRP s'est scindé lorsque la faction dirigée par le politicien promonarchiste Lokendra Bahadur Chand rejoignit la coalition gouvernementale avec le PCN-UML dont Chand était le Premier ministre. La faction PRP dirigée par Surya Bahadur Thapa s'est alliée pour sa part avec le parti du Congrès et a renversé le gouvernement UML-PRP. En 1998, le PRP-Chand et le PRP-Thapa se sont réunis, lorsque les deux factions ont essuyé un cuisant revers lors des élections. Le parti s'est à nouveau divisé en 2005 au moment où Thapa a formé son propre parti sous le nom de PRP Népal. Le Congrès népalais s'est scindé, quant à lui, le 22 septembre 2002, lorsque Sher Bahadur Dauba a créé le Congrès népalais (démocratique). Le 25 septembre 2007, les deux formations se sont finalement rassemblées au sein du Congrès népalais unifié.

L'instabilité des partis politiques a continué après la révolution de 2006. Le parti maoïste a obtenu le plus grand nombre de votes à la suite de l'élection de l'Assemblée constituante de 2008 et Puapa Kamal Dahal a été choisi comme Premier ministre. Toutefois, il a démissionné de son poste après un conflit avec le président Ram Baran Yadav sur la question du maintien au poste du chef de l'armée Roopmangat Katuwal. Après son retrait, il y a eu trois nouvelles formations gouvernementales — menées deux fois par le PCN-UML, puis par les maoïstes de Babu Ram Bhattarai (en cours) —. En juin 2012, le parti maoïste a connu une nouvelle scission dans ses rangs, à l'initiative de l'aile dure dirigée par Mohan Vaidya.

Toutes ces « scissions-coalitions-réformes », entre et au sein des partis, ont révélé l'opportunisme des dirigeants politiques qui convoitent le pouvoir et les ressources. Les chefs de partis donnent avant tout la priorité aux alliances et au maintien de rapports clientélistes au sein de la structure partisane (Gurung, 2011). Ce système

de hiérarchie rigide interne ne donne pas d'espace aux jeunes pour percer avec des idées nouvelles. Selon le représentant de la jeunesse du Congrès népalais, Gagan Thapa, « *l'hégémonie des hauts dirigeants, qui veulent dominer le parti, a affecté l'évolution du leadership au sein de la jeune génération* » (Acharya, 2012). En outre, les élites ont un monopole décisionnel dans leur parti. Les fréquents retournements d'alliances et le comportement égoïste des chefs de partis ont été la principale cause de l'échec de la Constitution, menant le pays à une situation de blocage politique.

Les partis ont également été critiqués pour avoir négligé les questions sensibles des groupes ethniques, des Dalits (« intouchables ») et des autres minorités, alors que tous les partis sont dirigés par des individus issus des hautes castes³ (Brahmane et Cheetri.) Cette situation a conduit des dirigeants ethniques et terai à former un nouveau parti, afin qu'il puisse porter leurs préoccupations relatives aux droits.

Conclusion

La démocratie a fait son apparition au Népal après la révolution des années 1950 contre les Rana. Cependant, le mouvement népalais poursuit toujours sa quête démocratique après six décennies et deux révolutions populaires. La difficulté de dépasser ce stade de transition tient essentiellement au fait que les partis politiques et leurs dirigeants, censés représenter le peuple, sont déchirés par des conflits internes. Ils sont plus soucieux de contrer leurs concurrents que de répondre aux demandes de la population et aux exigences d'un État démocratique.

Cette situation a créé une instabilité politique au niveau central et a empêché toutes élections à l'échelle locale depuis 2002⁴. En outre, l'Assemblée constituante, composée des six cent un membres élus lors du scrutin de 2008, a disparu après l'échec du processus. Cet événement est révélateur du manque d'engagement des partis politiques envers leur peuple et leur pays, et est source de découragement au sein d'une population porteuse de

3. Le système des castes a été introduit par le roi hindou Jayasthiti Malla (1354-1395) du Népal et plus tard repris dans le système Muluki Ain (code civil 1854 des dirigeants Rana).

4. Les organes locaux (Comité de développement villageois) et le Comité de développement de district sont gérés jusqu'à présent par des fonctionnaires du gouvernement (secrétaires), mais en raison de l'absence de représentants du peuple, prévaut un manque de transparence et de responsabilité.

grandes espérances démocratiques lors du mouvement de 2006 et des élections de 2008.

Traduction de l'anglais : Carlos Mendoza

Bibliographie

- Acharya P. (2012), « With Leadership Failing Frail NC Bracing for Fall », *The Himalayan Times*, 18 septembre.
- Bhattarai H.P. (2007), « Inclusive and participatory Constitution Making » in Bhattarai, H.P and Subedi, J. (eds.), *Democratic Constitution Making : experience from Nepal, Kenya, South Africa and Sri Lanka*, Nepal South Asia Centre (NESAC), pp.1-8.
- Bleie T et Dahal D.R. (2012), *The Multiverse1 of Democracy. Choices for Nepal*.
- Dahal D.R (2012), *The Strengths and Weaknesses of Party Functioning in Nepal. A Proposal for the Engagement of Party Member*.
- Gurung N. (2011), *Local Democracy in Transitional Nepal*, Discussion paper, Nepal, SIAS-ASD.
- Karki M. B. (2010), *Social movements and identity politics in Nepal*, Kathmandu, Centre for Nepal and Asian studies (CNAS).
- Lawoti M. (2007), « Contentious Politics in Democratizing Nepal » in Lawoti M. (ed.) *Contentious Politics and Democratization in Nepal*, Sage Publication.
- Martin Chautari (2011), *Deadlines, democracy and a popular, democratic constitution*, Policy Paper No. 5, June. Kathmandu.
- Stokke K. et Manadhar M.D. (2010), « Nepal: State and Society- A Primer », in Stokke K. and Manadhar M.D. (eds.), *State and Society. Social Exclusion and Inclusion in Nepal*, Nepal, Mandala Book Point.
- Subedi J. (2007), « February First and Nepali Discourse on New Constitution Making: People's Struggle for a Loktantrik Nepal after February 1, 2005 », in Bhattarai H.P and Subedi, J. (eds.) *Democratic Constitution Making : experience from Nepal, Kenya, South Africa and Sri Lanka*, Nepal South Asia Centre (NESAC), p. 73-82
- Vaughn B. (2008), *Nepal: Political developments and bilateral relations with the United States*, CRS report for congress.

