



AMBASSADE DE SUISSE
EN INDE

NEW DELHI, le 21 décembre 1960

Réf.: A.66.7/B.13.13 -C/lm

Monsieur Max P e t i t p i e r r e
Président de la Confédération
Chef du Département Politique Fédéral

Rapport politique No. 11 B e r n e

Le changement de régime au Népal

Monsieur le Président de la Confédération,

Le hasard a voulu que je me trouve à Kathmandu le 15 décembre, date du coup d'Etat du Roi Mahendra. Cette expression n'est pas exagérée, puisque le souverain, faisant usage de l'article 55 de la Constitution, a suspendu la presque totalité de cette même Constitution démocratique,^{*)} arrêté tous les Ministres du Cabinet Koirala, les présidents des Chambres et les chefs de tous les partis et pris en main, avec l'appui de l'armée, la direction du pays en véritable dictateur.

*) voir notice
annexée

Je me trouvais à Kathmandu depuis quatre jours quand le coup d'Etat a éclaté. Il me paraît indiqué de résumer les entretiens que j'ai eus pendant cette période avec M. Koirala, quelques uns de ses ministres, mes collègues du Corps diplomatique et d'autres observateurs. D'abord parce que cela permet de mieux situer la portée du changement de régime; ensuite, parce que le Roi semble décidé à poursuivre la politique du gouvernement déposé dans l'ordre international et en matière économique; enfin et surtout, parce que tout porte à croire que M. Koirala et son parti du Congrès (c'est-à-dire socialiste) reviendront au pouvoir un jour ou l'autre à la faveur d'une contre-révolution.



- 2 -

C'est à M. Koirala que j'ai fait ma première visite en sa qualité de Premier Ministre chargé des Affaires étrangères. Cet homme d'Etat sympathique, intelligent, très populaire, formé politiquement en Inde dans l'atmosphère du parti de M. Nehru, a tenu aussitôt à marquer son indépendance à l'égard de certains aspects de la politique internationale du Premier Ministre indien. "Entre le non-alignement du Pandit Nehru et celui du Népal, il y a cette différence, m'a-t-il dit, que M. Nehru, en cas de conflits entre l'Est et l'Ouest, fait toujours légèrement pencher la balance du côté du bloc des pays communistes, tandis que le Népal s'efforce de rester strictement neutre". Ainsi, a-t-il précisé, lors des événements de Hongrie et de Suez, l'Inde s'est prononcée "avec émotion" contre l'intervention anglo-française en Egypte, alors qu'elle n'a condamné l'occupation russe de la Hongrie que "du bout des lèvres". Le Népal, au contraire, s'est montré alors parfaitement équitable. De même, à l'inverse de l'Inde favorable à Lumumba, le Népal a voté en faveur de l'admission de la délégation du Président Kasavubu. M. Koirala n'approuve pas les avances que M. Nehru croit devoir faire aux Soviets pour des raisons "stratégiques" visant à conjurer la menace chinoise. A son avis, "chaque événement international doit être jugé suivant ses propres mérites". La politique népalaise, a-t-il précisé, se rapproche plus de la neutralité suisse que du non-alignement indien. La neutralité en temps de paix ne lui paraît nullement contradictoire comme l'a prétendu M. Krishna Menon; il souhaiterait au contraire que la neutralité du Népal devienne permanente comme la nôtre, mais il reconnaît que cela suppose "une longue période d'apprentissage". Deux jours après, c'est-à-dire à la veille du coup d'Etat, M. Koirala, évoquant sa politique intérieure, ne m'a pas caché combien il lui est difficile de convaincre les milieux réactionnaires du pays de l'urgence de la réforme foncière (ou plus exactement du régime fiscal) qu'il a fait adopter par le Parlement l'été dernier. Je reviens plus loin sur ce point qui a joué un rôle capital dans les événements du 15 décembre.

- 3 -

Les vues de M. Koirala en politique étrangère m'ont été confirmées par le vice-Premier Ministre (qui semble plus proche du Roi que M. Koirala) et par le Ministre de l'Intérieur. Ce dernier a relevé qu'un langage énergique est le seul qui soit efficace envers les gouvernements des pays totalitaires. Au cours de sa récente visite en Chine, il a été effrayé à quel point le régime des communes rurales et urbaines transforme les hommes en automates.

L'Ambassadeur britannique, qui se trouve au Népal depuis quatre ans, m'a résumé comme il suit la situation politique au Népal. Comme l'Afghanistan et la Birmanie, le Népal a confiance dans l'efficacité du neutralisme. Le pays n'ayant jamais été colonie, son neutralisme, à la différence de celui de l'Inde, ne comporte aucun ressentiment contre l'Occident. M. Koirala juge le Népal militairement indéfendable, et c'est pourquoi il n'a rien fait pour améliorer ou augmenter la petite armée népalaise d'environ 12'000 hommes. Un mélange d'optimisme, d'inconscience et d'indolence fait que les gouvernants népalais envisagent avec sérénité, voire avec insouciance, les graves menaces venant du nord. Si les Chinois continuent à soutenir et à mettre en oeuvre les principes de la "propriété ethnique" et du "contrôle administratif", les populations du nord (Bhotias et Sherpas) seront peu à peu intégrées dans la région tibétaine parce qu'elles sont culturellement et racialement plus tibétaines que népalaises et soustraites au contrôle de Kathmandu. Ce danger est accru par le fait que le commerce entre le Népal et le Tibet (échange de laine et de sel tibétains contre du riz népalais) se réduit peu à peu à zéro. Quant à Koirala, mon collègue anglais le tient en haute estime: "Je suis fier, m'a-t-il dit, de notre Premier Ministre."

De l'avis de l'Ambassadeur de l'Inde à Kathmandu, M. Dayal (frère du représentant de M. Hammerskjoeld au Congo), le Népal est régi par des coutumes surannées et même des lois primitives (emprisonnement sur dénonciation pour abandon de

l'hindouisme, religion nationale); ce pays, m'a-t-il dit, est un conglomérat de tribus et de vallées plutôt qu'une nation; le Népal est inamical et ingrat envers l'Inde par manque de maturité politique et en raison de son complexe d'infériorité. Le dédain de M. Dayal envers le Népal contraste avec la sympathie bienveillante de mes collègues américain et britannique. Les experts européens établis au Népal depuis plusieurs années, et en particulier nos compatriotes (très attachés à ce pays), estiment que l'Inde observe envers son petit voisin arriéré (deux fois plus grand que la Suisse: 8,4 millions d'habitants), l'attitude impérialiste et colonialiste qu'elle a tant reprochée à l'Angleterre et qu'elle combat si ardemment dans le reste de l'Asie et en Afrique. D'après eux, l'Inde aurait tout fait, surtout à l'époque où ses représentants étaient encore les conseillers officiels du Roi (c'est-à-dire jusqu'aux élections de mai 1959) pour entraver le développement économique du pays, tout en entretenant à Kathmandu, pour la forme, une importante mission d'assistance technique; le conseiller indien du Roi, par exemple, aurait refusé d'autoriser l'envoi au Népal d'experts médicaux en déclarant qu'il y a assez de médecins dans le pays! L'Inde monopoliserait les exportations népalaises en les grevant d'un droit de transit de 30% et en multipliant toutes sortes de chicanes.

Voici encore quelques remarques du chargé d'affaires des Etats-Unis, qui m'a semblé bien informé. A son avis, M. Koirala se serait, peut-être par vanité, quelque peu laissé prendre au jeu chinois consistant à se montrer conciliant, voir généreux envers le Népal dans la démarcation des frontières népalo-tibétaines; simple tactique visant à isoler l'Inde et à la faire passer pour son seul partenaire intransigeant. Les excuses que Chou-En-lai a présentées au Népal pour le soldat népalais tué dans la région de Mustang par des troupes chinoises, en particulier, auraient grisé M. Koirala en lui donnant l'impression qu'il avait réussi là où Nehru avait échoué. Il négligerait

- 5 -

un peu trop la police et l'armée, convaincu que la Chine, par crainte d'une guerre avec l'Inde, ne se risquera pas à envahir le nord du Népal. Mon collègue américain a ajouté que son pays, à cause de ses difficultés financières, ne serait pas disposé à fournir au Népal une aide militaire importante; si le Népal la demandait, les Etats-Unis ne favoriseraient pas non plus l'entrée du Népal dans la SEATO en raison de son éloignement géographique des autres pays membres de cette organisation militaire.

Tel est l'arrière-fond sur lequel se détache le coup d'Etat du 15 décembre, qui a surpris tout le monde. Seul l'Ambassadeur de Grande-Bretagne se trouvait dans la capitale; les 4 autres Ambassadeurs - USA, URSS, Chine et Inde - étaient absents; les trois premiers venaient de prendre leur congé et M. Dayal était parti à la chasse au tigre avec le Général Thimayya le matin du 15 décembre! Le Roi et M. Koirala avaient dîné ensemble chez M. Dayal le soir du 14. J'ai vu M. Koirala et quelques-uns de ses ministres le 13 décembre sans pouvoir décerner chez eux la moindre préoccupation. Le seul indice pré-sageant quelque chose d'anormal est la précipitation insolite avec laquelle ont été organisés la présentation de mes Lettres de créance et mes visites protocolaires. Bref, le Roi et ses quelques confidents militaires ont su garder le secret jusqu'au moment où, le 15 décembre à 1 heures, ils ont arrêté simultanément à peu près toutes les personnalités politiques du pays. Celles-ci se trouvent détenues dans des édifices militaires ou des résidences de la famille royale. La réussite de cette manœuvre est d'autant plus surprenante que personne n'ignorait l'animosité du Roi envers son Premier Ministre et sa politique socialiste. Le Roi Mahendra s'en était même ouvert à plusieurs reprises envers M. Nehru qui, d'ailleurs, n'a jamais caché sa sympathie pour le gouvernement Koirala (après le coup d'Etat, il a déclaré publiquement que le nouveau régime est "très regrettable" et un "recul de la démocratie"). Il semble bien que M. Koirala et ses collaborateurs se sentaient assez solidement

en selle pour ne pas devoir prendre au sérieux l'hostilité de ce roi d'aspect timide et de son entourage aux idées périmées.

./.

Dans la proclamation du 15 décembre, jointe à ces lignes, le Roi va jusqu'à qualifier tout son Cabinet de "totalement incapable de maintenir l'ordre dans le pays", d'"irresponsable", d'"antinational", de corrompu et de rétrograde. Ces accusations, qui semblent préparer le terrain à des procès en haute trahison, sont d'autant plus choquantes qu'elles font penser à la parabole de la poutre et de la paille. Tous mes informateurs m'ont assuré que sous le régime Koirala, la corruption avait au contraire tendance à diminuer et que l'économie et les institutions démocratiques du Népal commençaient enfin à progresser lentement. Il faut donc chercher un autre motif à la soudaine manœuvre du Roi.

Le principal facteur paraît être la loi dite de "réforme foncière" adoptée par le Parlement en été dernier. Ce terme, qui fait penser à des expropriations, désigne en réalité les deux mesures suivantes: l'abolition des "birtas" et l'institution d'un régime fiscal.

Les "birtas" désignent des propriétés que les rois du siècle dernier avaient exemptés de l'impôt foncier au profit de généraux qui leur avaient rendu service. Les titulaires de ces propriétés devenaient ainsi créanciers de rentes foncières, et cela à titre héréditaire et avec droit de cession. L'abolition de ce privilège a valu au gouvernement de Koirala l'opposition unanime de tous leurs bénéficiaires, c'est-à-dire non seulement de l'entourage du roi et des Ranas, mais aussi d'un grand nombre de petits rentiers vivant des revenus de ces "birtas" légitimement acquis. Il était imprudent, voire injuste, de ne pas indemniser ces derniers. Quant au régime fiscal, inexistant jusqu'en été dernier, il instituait une taxe foncière de 7 roupies indiennes par "ropani" (1/13e d'acre). Cet impôt représente un minimum indispensable au financement des dépenses publiques. Or, dans leur insouciance, bien

.../...

des Népalais se réjouissent à l'idée que le nouveau régime les exemptera de cette taxe, quitte à faire face aux dépenses de l'Etat moyennant l'aide étrangère. Le roi s'est ménagé ainsi une popularité de nature démagogique et bien fragile, car il ne pourra pas éviter - s'il reste au pouvoir - de rétablir cet impôt d'une façon ou d'une autre. A cet égard, le gouvernement Koirala, loin de mériter des reproches, a fait preuve de courage et du bon sens le plus élémentaire.

Le principal reproche qu'on puisse adresser à Koirala en l'occurrence, c'est d'avoir négligé de s'assurer la bienveillance du roi et de l'armée. L'Ambassadeur des Etats-Unis m'a confié que Koirala n'a jamais suivi son conseil de témoigner publiquement, de temps à autre, un minimum de sympathie pour le roi. Il lui est arrivé, au contraire, de se moquer de lui en public. Il payait ponctuellement les traitements civils et retardait le versement de la solde de l'armée. Un peu plus de circonspection aurait peut-être suffi pour le maintien du régime antérieur qui convenait si bien au pays. Le coup d'Etat, en effet, compromet la stabilité intérieure du Népal et ralentit le progrès économique et politique de ce pays "pré-médiéval" où le 88% des transports se font à dos d'homme.

Que se passera-t-il dans l'avenir immédiat? Comment le roi réussira-t-il à constituer son nouveau "Conseil d'Etat", alors que presque tous les hommes capables du pays sont détenus? Sans doute s'efforcera-t-il d'obtenir la collaboration de quelques membres du gouvernement déposé. Il en fera peut-être exécuter quelques-uns, pense l'Ambassadeur des Etats-Unis. Mais "c'est un tigre qu'il tient par la queue", a-t-il ajouté: s'il ne relâche pas ses anciens ministres et les autres chefs politiques du pays, il s'expose à la réaction hostile d'une partie de la population (on signale déjà des troubles dans une ville du Sud-Est) et de la plupart des pays étrangers; s'il libère les détenus, il ouvre la porte à la contre-révolution. Son grand tort est d'avoir pris une mesure irrévoquable. Le trône qu'il a voulu sauver le 15 décembre est aujourd'hui plus menacé que jamais.

.../...

Les communistes népalais, qui comptent 4 membres sur 109 à la Chambre basse, ne manqueront pas d'exploiter la situation. Le roi ne fera peut-être qu'envenimer les choses à cet égard en sévissant contre eux sans merci. "Tous les Népalais communistes et tous les agents communistes sont ou seront arrêtés", m'a déclaré le secrétaire chargé provisoirement des Affaires Etrangères.

Du point de vue de la politique intérieure, l'avenir est donc assez sombre. Toutefois, cela n'empêche pas les experts étrangers, notamment l'équipe suisse du SHAG, d'être optimistes en ce qui concerne leur activité d'assistance technique. Le roi, en effet, leur a fait savoir qu'il comptait appuyer et même étendre leur tâche et mettre en exécution de nouveaux projets. Il a ~~en effet~~ tout intérêt à s'assurer ainsi la bienveillance des nombreux gouvernements de l'Est et de l'Ouest qui offrent au Népal leur aide financière et technique. Quant à la politique internationale, mes collègues et d'autres observateurs ne prévoient pas de changement important.

Veillez agréer, Monsieur le Président de la Confédération, l'assurance de ma haute considération.



1 annexe