

Original : DY

ID

Kopien : BRF JAC DD KJP SIN SI GRN KT LH LA GWB PB
 AY AJ MA SFR BOD AX WOK CFR WI GH SRU RAE DDA

Kopie nach Kenntnissnahme vertraulich vernichten !

new delhi 15.5.90 10.00

194

hhhhh

fuer chef des politischen sekretariats
 copie: - div.pol. ii
 - dda

vertraulich

p.b. nr. 10 - ze/gh

l'avenement de la democratie au nepal: un passage tres
 delicat

entretien avec le leader du parti du congres (g), le premier
 ministre (b), 7 ministres et les ambassadeurs du ru, de la
 rfa, des usa, de la france, de l'inde (i) et du pakistan.

katmandou est calme. le couvre-feu a ete leve la veille de
 mon depart. les touristes, tout particulierement les 'low
 budgets', sillonnent la vallee a bicyclette, barbus, pales
 sous le soleil nepalais et le plus souvent debrailles. il y
 a peu de traces visibles des derniers evenements: quelques
 batiments ont brule - mais aucun des palais - et quelques
 sculptures ont souffert. il est difficile de s'imaginer que
 les troubles ont fait 300 a 500 morts. cependant, tous mes
 interlocuteurs conviennent que le pays vit sur un volcan et
 que la situation peut degenerer d'un jour a l'autre.

le declenchement du mouvement n'a pas ete du au hasard me
 dit g. les dirigeants ont profite de la vague de
 democratisation un peu partout dans le monde et notamment en
 europe, mais aussi en inde avec le changement de
 gouvernement. dans les annees 60, la guerre froide avait
 permis l'etablissement de nombreux dictateurs et la
 confiscation du pouvoir au nepal par le roi, poursuit g. en
 1989/90, la fin de la guerre froide ouvre le chemin a la
 democratie.

les organisateurs du mouvement ont ete les premiers surpris
 par l'ampleur de celui-ci et se retrouvent au pouvoir sans y
 etre prepares me disent g et plusieurs ministres. les
 manifestations de rue ont ete deliberelement stoppees pour
 eviter de nouvelles victimes, mais le debat politique suit
 son cours. le pouvoir politique a passe du roi au premier
 ministre et le monarque a ete contraint de faire un certain
 nombre de promesses sur lesquelles je reviendrai plus tard.
 quelles sont les forces en presence?

16.05.1990

1230h.

-0- 5Y



a) le parti du congres

2

avec ses chefs prestigieux: ganesh man singh, "leader supreme"), k.p. bhattarai, premier ministre et b.p. koirala, secretaire general. ce sont des politiciens des annees 1950/60 et meme d'avant car ils avaient milite dans les rangs du congres indien, parti avec lequel ils ont garde des liens etroits, qui leur a accorde protection et finances.

le parti jouit d'un grand prestige et devrait, de l'avis de ses dirigeants et des observateurs, rallier le plus grand nombre de suffrages. il est toutefois traverse par differents courants et assez mal structure. c'est l'une des raisons pour lesquelles il ne desire pas des elections immediates. il propose l'abaissement de la majorite electorale a 18 ans et le redecoupage des circonscriptions. il faudra donc negocier et reconstituer les registres electoraux. les elections legislatives sont prevues pour avril 1991. comme me le fait remarquer i, le congres attend beaucoup de ce redecoupage. le terai, qui represente a lui seul 450/0 de la population, est un bastion du parti. dans le systeme aboli de panchayat, cette region de tradition "indienne" (i dixit) avait droit a 18 deputes sur 140. la Vallee de katmandou, autre bastion congres etait aussi sous-representee. le congres passe pour etre un peu un parti de vieux, trop desireux d'arriver a un compromis avec le roi et soucieux d'accueillir sous son aile tous ceux qui composaient sans conviction avec le systeme de panchayat. un grand parti de centre-gauche donc aux contours assez indefinissables, un parti de rassemblement.

b) l'ult "united left front"

sort de l'underground, contrairement au congres, avec des structures bien etablies. optiquement, il domine la rue. non seulement optiquement me dit mon collegue du pakistan, car c'est la gauche qui a ete la plus active dans le mouvement. le front est divise en tres nombreuses factions. on parle de 9 a 13. il attire beaucoup de jeunes et intellectuels. des negociations sont en cours pour fusionner toutes ces tendances. le mot-clef de ses dirigeants est "pragmatisme". sans renier le credo marxiste, il faut tirer les lecons de ce qui se passe ailleurs notamment en europe de l'est disent-ils. on parle donc plus volontiers d'economie mixte, de revision du droit de la propriete rurale. on evite les mots d'etatisation, de dictature du proletariat. on se veut marxiste a l'indienne, c'est-a-dire "marxiste-democratique". la gauche est evidemment tres active aupres des ouvriers et employes qui ont reussi a arracher des concession aux employeurs qui sont autant de problemes pour le futur.

c) coalition congres - ulf
 la coalition s'est mise d'accord sur l'achevement d'un nombre limite de priorites: nouvelle constitution, democratie, multipartisme. a titre transitoire pour l'ulf, etablisement d'une monarchie constitutionnelle. mais il n'y a pas de programme general commun.

en prive, les representants du congres ont tendance a considerer l'ulf comme un partenaire mineur. la majorite de ses militants disent-ils sont des sympathisants du congres avec une phraseologie de gauche.

dans le gouvernement provisoire, le congres a 4 ministres et 2 sympathisants sur 11, l'ulf en a 3 et se tient a l'arriere-plan.

d) les partisans de l'ancien systeme de panchayat
 les anciens tenants du systeme n'ont pas encore releve la tete. ils auraient cependant decide de former un parti, qui serait le parti du roi. les plus optimistes pensent qu'ils sortiront des elections comme parti le plus fort. toutefois, de nombreux membres du systeme avaient des sympathies congres a peine deguisees et pourraient voter pour celui-ci ou le rejoindre. les emeutes dans la vallee de katmandou et les rumeurs de corruption semblent avoir affecte la position des panchas dans les campagnes me disent mes collegues. le nouveau parti acceptera les regles du multipartisme, mais il exigera que le roi conserve une forte position, car il est le garant de leurs privileges.

e) le roi
 conserve une position clef, bien qu'il ait du accepter le transfert du pouvoir au premier ministre et que l'administration soit deconnectee du palais. la rumeur fait du roi un element liberal par opposition a la reine, representant la tendance dure. d'autres personnes disent qu'en realite, il y a unite de vues au palais mais que celui-ci trouve avantage a jouer sur deux claviers, au gre des circonstances. toujours est-il que le roi jouit encore d'un grand prestige dans cet etat feodal, largement rural, meme si ce prestige a ete entame par les derniers evenements et les rumeurs de corruption. le roi apparait aux representants du congres que j'ai vus comme le ciment de l'unite nationale et ils prennent soin, le premier ministre

notamment, d'eviter de l'acculer au mur. le nepal est un etat multiethnique et le processus de democratisation risque de reveiller les forces centrifuges: le terai a des sympathies pour l'inde, l'est pour les nepalais d'assam et du sikkim, et certaines tribus tibetains du nord pourraient etre attirees par le tibet. la nouvelle constitution devra instaurer une monarchie constitutionnelle sur le modele du ru, du japon ou de la thailande. reste a voir si le roi se laissera ainsi depouiller de ses prerogatives alors que les observateurs pensent que la tendance dure au palais ne l'entend pas de cette oreille. le roi n'a jamais fait preuve d'un grand discernement.

ce que le roi peut esperer, me dit mon collegue du ru, c'est une situation de pat entre les principaux partis apres les elections qui lui permettrait de reprendre l'initiative. 4

f) L'armee

d'environ 30'000 hommes, a une reputation intacte. elle a agi avec prudence lors des recents evenements et s'est substituee a la police apres que celle-ci se fut discreditee. elle a applique un couvre-feu salutaire qui a permis de reprendre le controle de la situation. la population en est consciente et lui en est gre. le corps des officiers est royaliste. la troupe est recrutee dans les regions rurales. l'armee n'a pas la tradition de se meler des affaires politiques. la question se pose toutefois dse savoir pourquoi elle n'a pas pris plus directement la defense du roi. a cette question, mes collegues repondent que les officiers craignaient qu'une partie des troupes ne fasse defection.

g) L'inde

compte tenu de l'extreme faiblesse des institutions nepalaises, l'inde est amenee a jouer un role fondamental dans l'evolution de ce pays vers la democratie.

elle ne cache pas ses sympathies pour le congres. son potentiel de destabilisation est tres grand. l'inde pourrait sans peine susciter une revolte dans le terai. economiquement, elle peut etrangler le pays. cependant, dans cette typique relation de cousinage elle doit tenir compte des sentiments nationalistes anti-indiens, assez generalement partages, surtout chez les communistes et les panchas, mais meme au sein du congres. d'un autre cote, l'inde a assez de soucis dans le nord du pays (cachemire, punjab, assam, etc) pour ne pas ajouter un foyer de troubles au nepal.

les traditionnelles relations commerciales et de transit avec l'inde interrompues en mars 1989 ne sont toujours pas retablies, pas plus que le traite bilateral de 1950. l'ancien gouvernement nepalais, apres une nouvelle volte-face, accule par la desastreuse situation politique et economique avait abandonne ses positions sur la plupart des points critiques et les negociateurs des deux pays semblaient s'etre mis d'accord au mois de fevrier sur le texte d'un nouveau traite. toutefois, la surprise des nepalais fut grande lorsqu'une delegation indienne leur presenta le projet d'accord a fin mars. il contenait des clauses qui allaient bien au-dela de ce qui avait de convenu. mes interlocuteurs - et mon collegue indien n'a pas dementi - donnent l'interpretation suivante: bien que les indiens aient declare qu'ils n'allaient pas intervenir dans la crise, ils ne pouvaient donner l'impression a leurs amis du congres de venir au secours du gouvernement panchayat aux abois. ils auraient presente de maniere deliberee un texte inacceptable pour le nepal, reclamant un droit de consultation pratiquement dans tous les domaines vitaux du pays.

les préoccupations stratégiques de l'Inde sont suffisamment connues: l'Himalaya est sa ligne de défense nord. si les népalais se montraient "raisonnables", l'Inde pourrait se montrer magnanime. le rétablissement des traités de transit et de commerce apporterait un soutien considérable et immédiat au congrès. elle pourrait au contraire vouloir imposer les conditions les plus draconiennes au Népal. son manque de flexibilité dans sa diplomatie régionale ne permet pas d'écarter cette hypothèse. pour plusieurs de mes collègues, le Népal n'a de choix qu'entre le chaos et la satellisation.

le processus de démocratisation:

il a commencé par la constitution d'un gouvernement transitoire non représentatif puisqu'il exclut les porte-parole des panchas, encore que le roi ait pu choisir 2 ministres sur 11.

ce gouvernement devrait tenir jusqu'aux prochaines élections. ce sera une période très difficile. les ministres à l'exclusion du premier et du ministre des finances, sont

pour la plupart d'une incompétence technique désarmante. ils l'avouent eux-mêmes. leurs priorités sont purement politiques: rétablir la démocratie. les critères de choix pour le congrès par exemple sont ceux de la fidélité au parti. il n'y aura pas de transfuges de l'ancienne équipe gouvernementale me dit G, même si le congrès est largement ouvert. ouvert oui, mais il faut recommencer à zéro. viendra ensuite la rédaction d'une constitution, dans les 90 jours, par une commission non-représentative. la composition de celle-ci a donné lieu le 12.5, à la première crise ouverte entre le roi et les représentants du mouvement, depuis l'installation du gouvernement, qui ne laisse presager rien de bon. le projet de constitution sera soumis au gouvernement. une fois approuvé par celui-ci, il sera présenté au roi pour signature et entrera en vigueur immédiatement. l'élément central sera celui du rôle de la monarchie. à ce sujet, G me dit qu'il y a un arrangement verbal entre lui et le roi selon lequel celui-ci signera le projet du gouvernement sans le modifier. et s'il ne signe pas? il sera alors soumis à "acid test" répond G. pourquoi tant de précipitation? pour mettre fin le plus tôt possible à l'incertitude juridique me répond-on. il n'y aura pas de référendum sur la constitution. les prochaines élections vaudront ratification par le peuple.

ces élections auront lieu en principe en avril 1991. le congrès, selon G, devrait en être le vainqueur absolu. ceci dépend de la résistance des panchas. s'ils élèvent trop de difficultés, le congrès ira aux urnes allié à l'Ulf, sinon, il s'y rendra seul. la coalition avec l'Ulf ne pose pas de difficulté de principe car les communistes sont devenus démocrates et capitalistes dit-il.

un chambardement politique est inevitable dans tout le pays et a commence par la revocation des commissaires de zones. un deuxieme train de mesures devrait affecter quelques elements trop compromis de l'administration. toutefois, les changements devraient etre limites: travailler avec la meme administration, mais dans un autre etat d'esprit.

les relations avec l'inde:

g, b et i sont optimistes. d'ici un mois, le probleme devrait etre resolu par le retablissement sur une base provisoire du statu quo ante jusqu'a ce qu'un nouveau gouvernement issu d'elections libres soit en mesure de negocier un traite. b se rendra a la nouvelle delhi dans les semaines qui viennent pour finaliser l'accord qui ne demande

plus, selon i, que 2 a 3 jours de negociation. toutefois, poursuit-il, il ne s'agit pas de retablir le statu quo ante mars 1989 comme le disent les nepalais, mais le statu quo ante 1987, c'est-a-dire apres elimination de ce que les indiens appellent les "irritants" (statut des indiens au nepal, concessions tarifaires a la chine, etc.).

aussi bien g que b admettent que le nepal ne peut se passer de relations economiques privilegiees avec l'inde. au plan politique toutefois, un equilibre de relations entre la chine et l'inde devant etre etabli encore que mes interlocuteurs admettent le principe des consultations prealables dans les rapports indo-nepalais "a condition qu'il soit reciproque". formule bien diplomatique pour admettre la dependance politique du nepal par rapport au voisin du sud. ceci dit, comme le remarquait le ministre des finances, le traite inegal de 1950 n'a pas empeche le nepal d'ancrer solidement sa position internationale.

la victime de ce rapprochement sera probablement l'idee de zone de paix si ardemment defendue par le roi et finalement reconnue par 116 pays, inde exceptee. ni g, ni b n'y attachent la moindre importance et ne sont certainement pas prêts de sacrifier le retablissement de bonnes relations avec l'inde sur cet autel inconsistant.

l'economie

la situation economique est tres mauvaise. les difficultes avec l'inde n'ont fait que l'aggraver. le nepal est-il besoin de le dire est l'un des pays les plus pauvres de la planete.

7

plutôt que de s'étendre sur les dimensions du problème, peut-être vaut-il mieux relever que le ministère des finances a été attribué à un homme d'une rare qualité très expérimenté pour avoir fait carrière dans son giron jusqu'à devenir secrétaire permanent. il a donné sa démission il y a 10 ans pour protester contre la corruption du gouvernement. le titulaire, m. d.r. panday, qui a été à diverses occasions associé à la coopération suisse, a passé directement des géoles au maroquin. c'est un homme d'un grand réalisme. il a été dans le passé très critique à l'égard de certaines

formes de coopération sans pour autant nier la nécessité pour le Népal de l'aide étrangère. encore faut-il que celle-ci rende le pays moins dépendant et non pas plus dépendant écrivait-il. dans le domaine de l'aide au développement, on attend, du côté des donateurs, un nouvel esprit, une utilisation plus rationnelle des moyens disponibles et une affectation mieux orientée vers les besoins réels, ainsi qu'une élimination du chancre de la corruption.

les relations avec la suisse

la suisse est intervenue à plusieurs reprises au cours des récents événements pour manifester sa préoccupation, au nom de sa politique des droits de l'homme et de ses relations privilégiées avec le Népal, regrettant l'usage de la violence et appelant les autorités à la modération, au respect des droits de l'homme et au dialogue. si ces appels ont été tenus sous silence par l'ancien gouvernement, ils étaient bien connus du nouveau. tous mes interlocuteurs en avaient eu connaissance et m'ont chaleureusement remercié pour cet appui, le premier ministre ayant même la copie du memorandum entre les mains.

ces démarches nous valent une très grande sympathie. notre coopération dont je n'ai entendu que des éloges pourra en tirer profit pendant cette délicate période de réajustement.

en guise de conclusion...

la situation politique au nepal va-t-elle se stabiliser dans le sens souhaite par le nouveau gouvernement? les changements en cours ne sont pas de nature revolutionnaire encore que le nouveau decoupage electorale bouleverse le paysage politique du nepal. le systeme du panchayat aboli, les institutions devraient rester en place avec un roi place sous la constitution et non plus comme jusqu'a present, en-dessus de celle-ci. cependant tout reste a concretiser, a commencer par la definition du role de la monarchie. le roi birendra et son entourage ne se sont jamais singularises par leur clairvoyance. il est douteux qu'ils abandonnent leurs prerogatives sans resistance, ainsi que vient de le demontrer la polemique au sujet de la commission chargee d'elaborer la constitution. d'un autre cote, l'institution monarchique est un garde-fou contre le chaos. Le congres en est tres conscient qui se veut modere et peut-etre a quelques illusions. illusions aussi bien en ce qui concerne l'attitude de la droite que celle de l'allie de gauche avec lequel les difficultes pourraient bien commencer des la promulgation de la constitution.

les evenements ont suscite beaucoup d'espoirs, trop dans un pays ou tant d'injustices devraient etre redressees. illusions aussi chez certains cooperants que le cadre dans lequel ils doivent operer sera radicalement transforme pour le plus grand bien des principes qu'ils defendent. de nouveaux maitres, certainement plus justes et plus ouverts remplaceront les anciens. mais leur message politique et economique, en dehors du retablissement du multi-partisme, est encore assez vague, leur volonte de compromis evidente et leur experience du pouvoir derisoire pour la plupart.

il n'y a, a ce stade, d'autre conclusion a tirer que celle de la fluidite de la situation, mal controlee par les acteurs en depit du calme apparent de la rue et de l'ombre se voulant bienveillante du geant indien, plus omnipresent que jamais. zehnder

ambasuisse