



RESUME

R.P. no 19/90 - ZE/SR

Bhoutan: la fin du Shangri-La?

Septembre 1990 marque un tournant dans l'histoire du Bhoutan, suite aux manifestations dans le sud du pays qui ont fait de nombreux morts. Le sud est peuplé de Népalais de souche, les Gurkhas, ceux-là même qui ont fait balancer le Sikkim dans le giron de l'Union indienne en 1974 et ont récemment créé des difficultés à l'Inde dans le district de Darjeeling. Ils pourraient représenter 40% de la population totale du pays.

Les difficultés avec le sud ne sont pas récentes, mais elles ont été attisées par des mesures jugées vexatoires et ravivées par la "gangrène" démocratique d'origine népalaise. Les extrémistes réclament un Etat Gurkha au sein de l'Union indienne, incluant le sud du Bhoutan.

Politiquement, le sud n'est guère représenté. Economiquement il n'aurait guère à se plaindre ayant bénéficié d'une distribution équitable des ressources.

Les Drukpas et la dynastie des Wangchuk sont les maîtres du pays. Il s'agit d'une monarchie paternaliste éclairée s'appuyant sur une Assemblée nationale peu représentative. Le sens du devoir et du bien public sont très poussés.

Les autorités ont maintenant opté pour une politique ouverte d'information du public. Mais la population Drukpa a du mal de comprendre cette agitation. Quant aux populations du sud, leurs exigences iront croissant jusqu'à ce qu'on admette le principe du "one man, one vote", c'est-à-dire la démocratie et la redistribution du pouvoir. Ce pas-là, le Gouvernement ne l'a pas encore fait. Le Roi se montrerait l'un des plus accommodants, mais il a à compter avec de fortes oppositions dont celle du MAE. Le problème fondamental selon celui-ci est le

- 2 -

maintien de l'identité du Bhoutan, coincé entre Chine et Inde, et cette identité est Drukpa. Il rejette la démocratie car ce régime ne convient pas à son peuple et à son pays.

J'ai attiré son attention sur les conséquences qu'une telle attitude pourrait avoir auprès des donateurs d'aide en citant le cas du Népal.

Les mois qui viennent montreront si le Roi fait preuve de la même sagesse que celle montrée jusqu'à présent. Il peut compter sur l'appui de l'Inde et le Népal ne fera pas de difficultés.

Pour la Suisse, il y aura lieu de passer en revue sa politique d'aide privilégiée.



CONFIDENTIEL

R.P. no 19/90 - ZE/SR

New Delhi, le 13.11.1990

Copie (envoyée directement) à:
- DFAE, DDA, Section Asie

Bhoutan: la fin du Shangri-La ?

Septembre 1990 marque un tournant dans l'histoire du Bhoutan. Dans le sud du pays, des manifestations contre la politique du Gouvernement central, attisées par des groupements extrémistes ont fait de nombreux morts: plus de 300 selon des sources népalaises, une douzaine selon les Bhoutanais. Les Indiens parlent de 15 à 20 morts. Tant les chiffres bhoutanais qu'indiens semblent être proches de la réalité.

De quoi s'agit-il: une importante population de souche népalaise habite le sud du pays. Elle a émigré au début du siècle, avec l'assentiment des autorités bhoutanaises. Il s'agissait alors d'obtenir une main-d'oeuvre abondante dans un pays où la densité de la population est très basse. Actuellement en effet, le Royaume ne doit pas avoir beaucoup plus de 600'000 habitants - c'est le Roi lui-même qui l'admet - et non 1,3 million comme l'indiquent les statistiques officielles. Cette population est de même souche que celle qui a fait balancer le Sikkim dans le giron de l'Union indienne en 1974 et qui a récemment créé bien des difficultés aux autorités de ce pays dans la région de Darjeeling. On la connaît sous le nom de Gurkhas.

Combien sont-ils? 25 à 30 % de la population totale selon le vice-ministre de l'intérieur du Bhoutan. Les Indiens vont jusqu'à 40 %. Certains Népalais estiment leur nombre à près de 50 %, sinon la majorité. Les chiffres indiens sont probablement les plus proches de la réalité. En effet, les Bhoutanais ont une conception restrictive du droit à la résidence. Et dans ce pays où la frontière sud est ouverte, il est bien difficile de faire un recensement qui ne soit pas contesté. A ceci s'ajoute qu'en 1988, le Gouvernement bhoutanais a expulsé 100'000 Indiens, en réalité des Gurkhas pour la plupart.

- 2 -

Cette population a gardé son caractère népalais: elle est hindouiste, s'habille à la népalaise, parle le népalais et affiche les portraits du Roi et de la Reine du Népal. Le mouvement démocratique victorieux au Népal en 1990 secoue aussi le sud du Bhoutan où l'on réclame la démocratie. Les difficultés avec le nord ne datent cependant pas d'aujourd'hui. Les mouvements revendicateurs existent depuis longtemps mais des mesures jugées vexatoires par les sudistes prises en 1988/89, sur lesquelles je reviendrai plus loin, de même que la gangrène démocratique et l'action de mouvements radicaux ou terroristes leur ont donné une nouvelle impulsion. Les extrémistes réclament la constitution, au sein de l'Union indienne, d'un Etat Gurkha qui comprendrait le Sikkim, les districts de Darjeeling et de Kalimpong et le sud du Bhoutan.

Le sud du pays est très mal représenté à l'Assemblée nationale. Un seul ministre est sudiste (il est taxé de collaborateur) et les chefs de districts, les dzongdas, viennent du nord. Il y a bien quelques hauts fonctionnaires originaires du sud, mais leur loyauté est remise en question car, comme me l'a déclaré le MAE, les autorités ont découvert que plusieurs d'entre eux ont aussi un passeport népalais.

D'un point de vue économique, le sud n'aurait pas à se plaindre me disent des représentants d'organismes internationaux. Le Gouvernement pratique une politique paternaliste, certes, mais veille à une distribution équitable des ressources. J'aurai d'ailleurs l'occasion de constater que le "heartland" Drukpa n'est pas indûment favorisé.

Les Drukpas et la dynastie des Wangchuk sont les maîtres du pays. Ils viennent du nord. Le berceau de la dynastie est Tongsa, celui de la culture Drukpa est la vallée de Bumthang, au centre, jalonnée de monuments historiques bouddhistes. C'est précisément dans cette vallée qu'Helvetas a concentré une bonne partie de ses projets. Le régime est théoriquement celui d'une monarchie absolue. En réalité, il s'agit d'une monarchie paternaliste éclairée s'appuyant sur une assemblée nationale peu représentative. Elle se caractérise tant

- 3 -

chez le Roi que chez les ministres par un sens du devoir et du bien public extrêmement poussés, probablement méconnus dans d'autres pays du tiers-monde, qui expliquent en partie l'attrait qu'exerce le Bhoutan auprès des pays donateurs et organismes d'aide.

Traumatisées par l'expérience du Sikkim et les difficultés de l'Inde avec sa propre population Gurkha, les autorités, outre l'expulsion de 100'000 étrangers en 1988, ordonnèrent des mesures de bhoutanisation particulièrement mal acceptées par la population sudiste qui se mobilisa contre ces dispositions jugées vexatoires et discriminatoires. Elles comprenaient notamment l'obligation du port du costume national bhoutanais, la suppression de l'enseignement du népalais, l'obligation pour les écolières de se couper les cheveux, à la bhoutanaise, véritable provocation pour les jeunes indiennes et népalaises qui, traditionnellement, se laissent pousser une longue tresse.

La religion officielle est le bouddhisme. Toutefois, il ne semble pas qu'il y ait de friction entre communautés à cet égard.

La question de la situation dans le sud du pays a été le sujet de discussions souvent très vives avec des membres du Gouvernement et autres représentants de l'autorité pendant mon récent séjour dans ce pays (29.10-5.11) et en particulier avec le MAE.

Si, pendant un certain temps, les autorités se sont tues sur ce qui se passait au sud, elles ont maintenant opté pour une information très ouverte. Elles continuent néanmoins d'appeler les militants des "anti-nationaux". Elles détaillent leurs exactions: actes terroristes, intimidation de la population, extorsion d'argent, prise d'otages, destruction d'écoles et autres bâtiments publics, etc.

La population Drukpa, dans son ensemble très inféodée à un système dont elle ne voit pas la raison de se départir, a du mal à comprendre cette agitation. La réaction caractéristique rappelle à bien des égards celle de certaines couches de la population suisse: s'ils ne sont pas contents, ils n'ont qu'à partir...

- 4 -

Le Roi et les membres du Gouvernement en général reconnaissent l'existence d'un problème politique, à résoudre par des moyens politiques, mais ils ne semblent pas avoir d'idée très précise à ce sujet. Leur condition de négociateur avec un seul interlocuteur et de juger les auteurs d'actes terroristes est évidemment irréaliste. Il semble qu'ils cherchent à aboutir à un arrangement global avec le sud. Toutefois, comme on me le faisait remarquer à Katmandou, les exigences des populations du sud iront croissant jusqu'à ce que l'on admette le principe du "one man one vote", c'est-à-dire l'introduction d'un système démocratique et une redistribution du pouvoir.

Ce pas-là, le Gouvernement ne l'a pas encore fait. Il y a plusieurs écoles. Le Roi me dit-on se montrerait l'un des plus accommodants. Mais il a à compter avec de très fermes oppositions dans son cabinet. Celle du vice-ministre de l'intérieur, par exemple, mais aussi celle du MAE, idéologue du régime, avec qui j'ai passé toute une soirée à discuter la question et qui s'est exprimé de manière très claire.

Il admet que des erreurs ont été commises, notamment les récentes mesures rendant le port du costume national obligatoire et supprimant l'enseignement du népalais, encore que cette dernière ne soit qu'une copie conforme de la politique indienne à l'égard des Gurkhas.

Toutefois, le problème est beaucoup plus fondamental. Il s'agit de maintenir l'identité du Bhoutan et cette identité est Drukpa. Et, continue-t-il, *j'en ai été un témoin privilégié puisque je viens de visiter Bumthang.

Le Bhoutan est coincé entre la Chine et l'Inde. Il veut s'affirmer comme Etat indépendant et ne peut le faire que s'il peut maintenir l'originalité de sa culture. C'est une tentative. Il n'est pas certain qu'elle réussisse, mais elle vaut au moins la peine d'être mise à l'épreuve. Un arrangement va être trouvé avec le sud. Le Roi y travaille. Il faudra que cessent les attaques terroristes. Jusqu'à maintenant, les autorités ont fait preuve de beaucoup de patience, mais elles ont les moyens et les armes nécessaires pour les éliminer et le feront, le cas échéant.

* c'est-à-dire le soussigné

- 5 -

Il ne saurait être question d'introduire la démocratie à l'occidentale au Bhoutan. L'exemple du Népal qui vient de vivre sa révolution n'est pas concluant car c'était une monarchie corrompue. Le peuple bhoutanais (c'est-à-dire, une fois de plus, Drukpa) ne veut pas de ce système. Démocratie signifie pluralisme, c'est-à-dire forces centrifuges et corruption de l'idée de monarchie telle qu'elle est pratiquée dans le Royaume. L'exemple de l'Inde est celui d'une caricature de système démocratique. Devenant très émotionnel, il en appelle à mes sentiments et à celui de mes compatriotes pour le soutien de ce joyau culturel qu'est le Bhoutan.

Je lui ai fait remarquer que c'était demander l'impossible à une nation démocratique et pluriethnique comme la Suisse de partager ses idées et notamment son rejet total de la démocratie et ce dans le contexte politique mondial actuel. Je lui ai dit qu'une attitude aussi radicale risquait de ternir la cause de son pays auprès des pays donateurs d'aide et lui ai rappelé l'exemple, qu'il avait d'ailleurs à l'esprit en parlant d'"arm twisting", des conditions politiques posées récemment à Paris par le Groupe de donateurs d'aide au Népal. Le MAE se contenta de dire qu'à cet égard il craignait d'avoir déjà perdu la guerre de propagande, mais qu'il n'en persévérerait pas moins dans son attitude.

Ces propos très durs peuvent être interprétés de différentes manières. Signifient-ils un retour du Bhoutan à une politique plus isolationniste et une réduction de l'aide étrangère? Ce n'est pas à exclure, d'autant que plusieurs donateurs, dont les représentants suisses sur place, sont d'ores et déjà de l'avis que moins serait mieux car le pays a déjà dépassé ses capacités d'absorption.

Le MAE m'a tenu ces propos devant le secrétaire privé du Roi et le chef de sa garde personnelle. J'avais le sentiment qu'il s'adressait moins à l'Ambassadeur de Suisse qu'à son souverain, au travers de son secrétaire personnel.

Les mois qui viennent montreront si le Roi et son entourage font preuve de la même sagesse que celle montrée jusqu'à maintenant. Ce ne sera pas facile car les

- 6 -

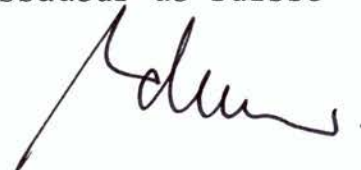
violences du sud, par leur ampleur, ont causé une grosse surprise et les dirigeants ne semblent mentalement pas encore prêts à aborder tous les défis qui leur sont posés, avec leurs implications.

Le Bhoutan pourra compter sur l'appui de l'Inde qui, lors d'une récente visite du secrétaire du MAE à Thimphu, a fait savoir qu'elle mettrait tout en oeuvre pour que son territoire ne devienne pas le point d'appui des mouvements hostiles. Comme le MAE me l'a rappelé, le Bhoutan a pris bonne note de cette assurance mais n'a pas encore demandé des mesures spécifiques, espérant que le pays pourra venir à bout de ses problèmes seul, sans l'assistance de son puissant voisin, un peu trop encombrant.

Les difficultés ne devraient pas venir du nouveau Gouvernement népalais, lui-même confronté à un problème de minorité indo-népalaise dans le sud du pays (Terai). Certains politiciens, à Katmandou, se sont élevés contre les mesures de représailles au sud du Bhoutan. Ils pouvaient difficilement éluder la question car les Gurkhas du Bhoutan sont originaires du sud-est du Népal, région traditionnellement favorable au parti du Congrès qui espère gagner les prochaines élections législatives népalaises.

Pour la Suisse, il y aura lieu de passer en revue sa politique privilégiée d'aide au Bhoutan à la lumière des derniers événements et des risques qu'ils comportent.

L'Ambassadeur de Suisse



(J.-P. Zehnder)