

Une étude de l'élection de l'Assemblée constituante au Népal Influence de la société civile et du système multilatéral

Rohit Kumar Nepali et Uddhab P. Pyakurel

L'élection tant attendue de l'Assemblée constituante au Népal a eu lieu le 10 avril 2008. Les Népalais considèrent l'Assemblée constituante comme un processus qui fait passer la société et la politique du Népal de la monarchie traditionnelle à la démocratie moderne. Ce processus transformateur a subi l'impact direct des organisations de la société civile locale et du système multilatéral international officiel, ainsi que d'une coalition multilatérale ad hoc formée en partie d'OSC. De fait, les organisations locales et internationales ont été un élément clé du renforcement de la jeune démocratie népalaise, jouant un rôle central dans le succès du Jana Andolan II (« mouvement populaire »). Cette étude de cas inscrit le mouvement populaire au Népal dans le contexte de l'influence de la société civile et du système multilatéral sur les processus électoraux et politiques. On y explore des leçons et des stratégies en rapport avec la participation de la société civile aux processus électoraux.

Contexte

L'élection de l'Assemblée constituante (AC) au Népal a eu lieu le 10 avril 2008. Pendant les soixante ans ayant mené à l'élection, l'AC est restée un rêve à réaliser pour les Népalais. De fait, l'élection de l'AC fut l'une des exigences majeures de la révolution populaire des années 1950 au Népal. Lors des élections générales de 1959, la principale force politique, le Congrès népalais (NC), a cependant mis cette demande de côté et l'élection de l'AC fut reléguée aux oubliettes pendant plus de trente ans. Elle refit surface en 1990 quand Mohan Bikram Singh, leader de la gauche, exigea une élection de l'AC pour résoudre la crise politique. Puisqu'à l'époque le NC et le Front uni de la gauche étaient persuadés du succès de cette élection, la demande ne retint pas tellement l'attention dans le débat politique au Népal. En 2001, la question de l'élection surgit de nouveau en tant qu'élément central du programme maoïste et, après une deuxième série de pourparlers à Thakurdwar dans le district de Bardiya, les 13 et 14 septembre, les maoïstes présentèrent l'Assemblée constituante comme un élément essentiel des négociations. Les maoïstes et l'Alliance des sept partis (SPA) s'entendirent sur une élection de l'AC en avril 2005. Cet accord prit forme quand les maoïstes, dans le cadre du *Rolpa Plenum*, la réunion centrale élargie, décidèrent officiellement d'opter pour une démocratie de concurrence et de soutenir le mouvement pour la démocratie. Les débats entre les maoïstes et la SPA produisirent l'*Accord en douze points* signé par les deux parties en novembre 2005 – premiers jalons de l'AC.

L'*Accord en douze points* ne servit pas seulement à réduire les tensions existantes entre la rébellion et les partis politiques, il convainquit les parties du besoin de travailler ensemble au rétablissement de la démocratie dans le pays. En avril 2006, après que des millions de Népalais eurent appuyé la réussite du Jana Andolan II (« mouvement populaire »), l'entente contribua à rétablir les assises du système démocratique populaire. À la suite du succès du mouvement démocratique et l'arrivée au pouvoir des grands partis politiques, la Chambre des représentants rétablie prit la décision officielle de tenir l'élection de l'Assemblée constituante lors de sa première rencontre. L'AC qui avait été jusqu'en 2005 le cheval de bataille des maoïstes et d'une poignée

d'intellectuels est donc devenue une priorité nationale. Ce texte décrit le rôle joué par la société civile et le système multilatéral dans l'élection démocratique de l'Assemblée constituante au Népal.

Bâtir la démocratie au Népal – Le rôle de la société civile, des partis politiques et du système multilatéral

La société civile : Travailler avec les partis politiques au Népal

Plusieurs croient que les mouvements politiques ne sont le fait que des acteurs politiques. Mais comme le fait remarquer Robinson (2003), il est difficile de distinguer la société civile (SC) des organisations politiques, parce que ce sont les mêmes organisations – ou des organisations connexes – qui sont actives dans les deux secteurs. Le cas du Népal illustre comment la société civile et les partis politiques ont travaillé ensemble et contribué de façon importante au succès du Jana Andolan II. La société civile népalaise appuya très tôt le mouvement pour la démocratie dans ses écrits, son discours politique et ses manifestations de rue sous diverses bannières. Le 4 octobre 2002, quand le roi évinça le gouvernement élu et réduisit les droits et libertés démocratiques, des organisations de la société civile (OSC) adhérèrent aux programmes organisés par les partis politiques. Le peuple mit un certain temps à participer au Jana Andolan en raison des accusations de corruption et de mauvaise gouvernance contre les grands partis politiques et leurs dirigeants. Des groupes de la société civile assumèrent donc le leadership du mouvement, invitant les gens à participer à la lutte pour la démocratie. C'est dans ce contexte que de hauts dirigeants politiques tels que Girija Prasad Koirala (président du NC) et Madhab Kumar Nepal (alors secrétaire général du parti communiste du Népal – Union marxiste léniniste) participèrent à des programmes de protestation organisés par le *Mouvement citoyen pour la paix et la démocratie* (CMDP). La société civile incita également les partis politiques à accélérer le mouvement quand ils ne pouvaient le faire d'eux-mêmes. Des leaders de la société civile critiquèrent la *soif de pouvoir* des partis politiques (Nepalnews.com, 27 septembre 2005), les incitant à travailler pour le bien commun.

La société civile, généralement « utilisée comme gardienne de la démocratie et des droits civils » (Elliott, 2003) pour répondre aux aspirations du peuple, forma le CMPD pour organiser des rassemblements et des réunions publiques pendant le Jana Andolan II. Divers réseaux – groupes ethniques, Dalits, associations d'enseignants, syndicats et autres – participèrent à la création d'un milieu propice à l'accélération du mouvement par le CMPD. Des organisations de la société civile – SAP Népal, INSEC, HURON, HURPEC, Fédération des ONG, PABSON, Association du Barreau, FECOFEN, Fédération Janajati, Fédération dalit et autres organisations ou réseaux – furent les vrais responsables du succès du Jana Andolan II en permettant aux maoïstes de s'intégrer au processus politique pour la démocratie. Organisations et réseaux de la société civile menèrent sans relâche discours, rassemblements et programmes de protestation – *band* (fermetures), *gherao* (encercllements) et *dharnas* (veilles) – pour presser le gouvernement royal de mettre fin aux interventions militaires contre les forces politiques, y compris les groupes de défense des droits, et d'entreprendre un processus de paix respectueux des droits de la personne. Ces réseaux rappelèrent également aux maoïstes leurs actes de violence en vue d'établir un État républicain, les incitant à participer aux pourparlers de paix. Ces actions unificatrices amenèrent le gouvernement de l'époque à nommer Padma Ratna Tuladhar et Daman Nath Dhungana négociateurs dans les pourparlers de paix.

L'histoire de la société civile au Népal démontre qu'elle n'a pas seulement formé des alliances pour la démocratie, mais qu'elle a aussi combattu les causes profondes du conflit, y compris

la mauvaise gouvernance, les violations des droits de la personne et l'injustice sociale. Le CMDP fut la dernière formation de la société civile à faire une action coordonnée, plaçant l'inclusion, la laïcité et le fédéralisme au cœur des objectifs de la société civile. Le renversement de la monarchie autocratique vieille de deux cent quarante ans permit d'obtenir ces résultats. Malgré la solidité du mouvement, le CMDP était cependant assez faible à l'extérieur de la vallée de Katmandou. Avant l'élection de l'AC, diverses organisations de la société civile de l'extérieur ont donc organisé quelques discours sporadiques.

La société civile participa également au processus de préparation de l'élection, en rédigeant un *code de conduite* pour la commission électorale et les partis politiques, en proposant les grandes lignes d'un processus de représentation proportionnelle (RP) et en documentant les exigences des communautés dalits, janjatis, des femmes et d'autres groupes marginalisés. Les OSC ont sans cesse pressé les maoïstes de créer en zone rurale un milieu plus propice au travail des partis politiques. De même, elles ont négocié avec les rebelles madhesis – qui contrôlaient pratiquement le Tarai, la plaine du sud touchant le nord de l'Inde – pour les inciter à participer à l'élection de l'AC. Bref, les partis politiques et la société civile du Népal ont travaillé de concert et contribué également à la réussite du Jana Andolan II.

Apport international au processus électoral népalais

La communauté internationale, notamment les organisations de la société civile, joua aussi un rôle important dans le Jana Andolan II. De fait, le processus de paix au Népal – amorcé avec l'*Accord en douze points* – « dépendit dans une large mesure de l'aide et de la coopération de la communauté internationale » (Muni 2008). Pendant le mouvement contre le régime du roi, plusieurs organisations internationales – Nations unies (ONU), Union européenne (UE) et autres institutions bilatérales, multilatérales, régionales et nationales – démontrèrent leur désir de protéger et promouvoir les droits de la personne au Népal. L'appel lancé après la signature de la déclaration conjointe de la SPA dénote l'importance accordée par les partis politiques népalais à la communauté internationale dans la politique du Népal. La SPA et les maoïstes, dans le cadre de l'*Accord en douze points*, appelèrent « les pouvoirs internationaux et la communauté internationale à user de tous les moyens possibles pour soutenir le mouvement démocratique contre la monarchie autocratique du Népal ». Le premier ministre Koirala et le chef maoïste Prachanda, conformément à l'*Accord en huit points* signé par le gouvernement de la SPA et les maoïstes le 16 juin 2006, demandèrent par écrit au secrétaire général des Nations unies d'envoyer des observateurs officiels pour assurer l'élection libre et équitable de l'AC. La présence de l'ONU et d'autres appareils multilatéraux doit être considérée comme une étape visionnaire dans la politique du Népal.

Les Nations unies déployèrent la Mission des Nations unies au Népal (UNMIN) à Katmandou et dans les régions, fournissant des ressources humaines importantes pour surveiller la situation des droits de la personne dans le pays. De plus, l'ONU établit 28 bureaux dans tous les cantonnements pour surveiller les combattants des maoïstes. L'Organisation établit un bureau de surveillance des armes retirées à l'armée népalaise et déploya des conseillers électoraux dans les 75 districts afin d'appuyer le travail des officiers électoraux de district. L'ONU ne fut pourtant pas elle-même le principal observateur de l'élection. La plus grande partie du travail d'observation fut réalisée par l'Union européenne, le Réseau asiatique pour des élections libres (ANFREL) et le Centre Carter, entre autres organisations. L'ONU avait une petite équipe d'experts en surveillance qui relevait directement du secrétaire général et devait évaluer le succès du processus électoral. Le bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme fut plus actif à la

demande du premier ministre. Pour appuyer l'AC, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) établit une unité consultative de l'Assemblée constituante (CASU) sous la direction de Yash Pal Ghai, professeur émérite et expert en droit constitutionnel. Ce sont les Népalais, notamment les groupes les plus marginalisés, qui ont le plus profité de la CASU [1]. Plusieurs organisations bilatérales et internationales – UE, IDEA International, Action Aid, Aide à l'enfance, CARE Népal, NDI et Centre Carter – ont directement et indirectement contribué à sensibiliser les gens à l'importance de l'AC au Népal, expliquant sa pertinence et ses modalités techniques.

Le commissaire général des élections, M. Bhoj Raj Pokharel, fit état de leur contribution dans sa réponse à une question sur l'aide internationale apportée à la Commission électorale du Népal (ECN) :

L'ECN a bénéficié de l'appui du monde entier dans la gestion du scrutin de l'AC. L'aide internationale nous a soutenus en pensée, sous forme d'encouragements et d'appui moral, et sur le plan matériel, en ressources monétaires ou autres. Citons, par exemple, le soutien à l'élaboration de nouvelles politiques et lignes directrices qui nous a été offert par divers appareils internationaux oeuvrant avec l'ECN. Ce soutien est extrêmement précieux pour nous, et nous sommes heureux de savoir que nous ne sommes pas seuls pour diriger cette élection historique de l'AC.

Bulletin d'IDEA International, mars/avril 2008 (traduction libre)

Quand le gouvernement décida par deux fois de reporter les élections de l'AC, la communauté internationale fit pression pour qu'il fixe sans tarder une nouvelle date. Des défenseurs internationaux plaidèrent que le peuple du Népal perdait là une occasion opportune de façonner le futur gouvernement du pays. Ils entamèrent des discussions avec les maoïstes et d'autres leaders pour accélérer le processus de paix. La communauté internationale exprima « sa profonde déception » quand fut suspendu le scrutin de l'AC, prévenant le gouvernement qu'il devait respecter le calendrier établi. De concert avec l'UE et le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-Moon, des missions internationales et des ONGI émirent des déclarations pressant le gouvernement, les partis politiques, la société civile et les autres parties à soutenir ensemble le processus de paix et honorer leurs engagements et leurs accords. Le Conseil européen (CE) exprima lui aussi ses préoccupations, estimant que le leadership local des partis était insuffisamment préparé à son rôle électoral et politique.

Le rôle des observateurs internationaux dans la surveillance des élections

Le processus électoral est l'expression fondamentale du droit politique d'un peuple à choisir des représentants chargés de gérer le système politique démocratique du pays (voir l'article 21 (3) de la Déclaration universelle des droits de l'homme). On reconnaît que la surveillance – nationale ou internationale – des élections, pierre angulaire du système politique démocratique, est une tâche importante pour légitimer le processus électoral.

Pratiquée à l'interne dans bien des pays, la surveillance électorale n'était pas courante avant la Seconde Guerre mondiale. Après que l'ONU eut consacré l'acceptation d'élections libres et équitables en tant qu'élément important de la démocratie, plusieurs organisations multilatérales travaillèrent sérieusement à assurer la tenue d'élections libres et équitables dans les régimes démocratiques émergents. Au cours des années 1990, alors que plus de pays se dirigeaient vers un

cadre *démocratique*, la surveillance des élections devint une préoccupation majeure de plusieurs ONGI et organisations multilatérales. Le 27 octobre 2005, avec l'appui de plus d'une vingtaine d'organisations internationales [2], l'ONU facilita la création de la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections [3] et le Code de conduite des observateurs électoraux internationaux. Dans la Déclaration et le Code, les organisations intergouvernementales et internationales soulignent que des *élections véritablement démocratiques* sont l'expression de la souveraineté. Les élections véritablement démocratiques permettent de résoudre pacifiquement la concurrence pour le pouvoir politique au sein d'un pays; à ce titre, elles sont un élément essentiel du maintien de la paix et de la stabilité. Là où les gouvernements tirent leur légitimité d'élections véritablement démocratiques, on limite les risques de débordements non démocratiques.

Le Comité d'observation des élections au Népal (NEOC) insista sur l'importance de la surveillance des élections, qui peut « accroître la crédibilité et la légitimité des élections... aider à réduire la violence électorale... empêcher les partis au pouvoir de manipuler le vote... aider à bâtir les institutions électorales du pays et à les renforcer » [4]. De fait, la surveillance des élections était tout à fait appropriée dans une société d'après conflit comme le Népal, qui n'était pas dotée de l'infrastructure requise pour mener des élections. Malgré l'arrêt officiel des combats, l'instabilité persistait et il y avait des fusillades sporadiques. La persistance des problèmes de sécurité dans plusieurs régions du pays compliquait la campagne électorale et préoccupait plusieurs observateurs internationaux [5].

La surveillance des élections devint un phénomène international après que l'ONU eut endossé la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections, le 27 octobre 2005. Au Népal, l'ECN accrédita 856 observateurs internationaux de 30 groupes, et prévut qu'il y aurait 62 000 à 70 000 observateurs nationaux en action lors du jour de l'élection de l'AC. Par la suite, l'ECN déclara cependant avoir émis 57 113 accréditations d'observateurs. À la demande de l'ECN, le PNUD établit à Katmandou un centre de ressources pour la surveillance de l'élection en vue de faciliter les activités. Quelque 810 observateurs internationaux provenant de 29 organisations [6] furent déployés d'un bout à l'autre du pays pour observer le déroulement du scrutin. L'UE, l'ANFREL, le Centre Carter, le SAPI et le NDI furent les principaux groupes ayant mobilisé ces observateurs internationaux [7]. La plupart furent déployés pour de courtes périodes, même si quelques observateurs de l'ANFREL, de l'UE et du Centre Carter suivirent tout le processus – préparation de l'élection, campagne électorale et surveillance du vote.

L'ECN accueillit favorablement les observateurs électoraux internationaux, reconnut leur grande utilité et les aida à régler tout problème éventuel. Le premier ministre Koirala fit remarquer l'importance d'une telle équipe d'observateurs étrangers, notant qu'ils apportaient l'expérience d'autres situations d'après conflit et renforçaient les liens avec les pays voisins.

Les équipes d'observateurs internationaux essuyèrent cependant de vives critiques de la part de certains dirigeants de la société civile, comme Devendra Raj Panday, vu la présence d'un nombre assez important d'observateurs étrangers [8]. Même le président maoïste Prachanda approuva Panday, alléguant qu'un grand nombre d'observateurs conspiraient pour déclarer l'élection injuste en cas de victoire maoïste. Mais la majorité des partis politiques et des organisations de la société civile accueillirent favorablement les observateurs internationaux. Ainsi, Madhab Nepal félicita la communauté internationale et s'opposa vigoureusement aux remarques du président maoïste Prachanda [9].

Leçons et facteurs de succès

Comme le démontre cette étude de cas, plusieurs facteurs permirent à l'élection de l'Assemblée constituante au Népal de mobiliser acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux autour du processus de démocratisation.

- L'action combinée de la société civile népalaise, des ONG internationales et des appareils bilatéraux et multilatéraux joua un rôle capital dans l'atteinte des résultats souhaités. Leur participation soutenue avant et pendant l'élection créa un milieu propice à ce que l'élection se déroule sans trop de résistance et de bouleversements, malgré quelques actions indésirables de groupes maoïstes et madeshis. Le fait que les masses populaires et les partis politiques soient conscients de l'importance d'intégrer des acteurs non gouvernementaux au processus de démocratisation contribua grandement au climat de paix dans lequel se déroula le processus électoral.
- Les médias jouèrent également un rôle crucial en informant la population sur le processus en cours, donnant aux gens l'assurance requise pour aller voter.
- Les femmes votèrent en plus grand nombre que les hommes à l'élection de l'AC [10].
- La présence d'observateurs électoraux força les partis politiques – y compris les maoïstes et les madeshis – à éviter les actions indésirables susceptibles de nuire à l'image de leur parti. Vu la concentration des observateurs dans les circonscriptions de la vallée de Katmandou et dans les points chauds, on ne put cependant prévenir tout à fait les incidents violents et la fraude électorale.
- Des dispositions constitutionnelles en vue d'assurer la représentation de groupes marginalisés tels que les femmes furent respectées dans une certaine mesure par les grands partis politiques. Ces dispositions réduisirent l'anxiété et la colère des groupes et communautés défavorisés. Toutefois, les grands partis politiques ayant utilisé le système de nomination uninominal à majorité simple n'ont pas retenu de candidatures féminines solides et les femmes n'ont pas eu l'occasion de montrer leur compétence.
- La représentation des femmes à plus de 33 % fut surtout imputable au système de représentation proportionnelle. Le fait de devoir leur poste à la liste de RP a cependant nui à la crédibilité des femmes lors de l'élection générale suivante.
- Les politiques du NEC limitant les dépenses et activités de la campagne électorale aidèrent les candidates féminines des grands partis politiques à l'emporter sur des candidats masculins plus connus.
- Le NEC maintint de façon constructive sa neutralité dans la nomination des commissaires électoraux et sa transparence en diffusant sur une base continue l'information relative au processus et aux programmes à l'intention des organisations de la société civile et appareils internationaux. L'état de préparation du NEC – sur le plan de la formation de son personnel et de la société civile – contribua au bon déroulement de l'élection de l'AC.
- Le caractère accommodant, inclusif et tolérant du peuple népalais explique aussi le succès de l'élection de l'AC. Les gens étaient ouverts à la diversité des points de vue, ce qui laissa place à tous les partis et permit d'intégrer les maoïstes autrement violents et les rebelles madeshis. La société civile contribua à ces processus.

Utiliser les leçons de l'expérience pour aller de l'avant

Accroître la participation des groupes marginalisés au processus électoral est un défi stratégique pour la société civile. Dans le cas de l'élection de l'Assemblée constituante au Népal, la représentation proportionnelle fut un outil très efficace pour accroître la participation des femmes, des membres de groupes ethniques et des Dalits. La RP souleva cependant certaines préoccupations, alors que les femmes et d'autres groupes marginalisés ne furent pas adéquatement consultés ou inscrits sur les listes électorales. Pour éviter ces problèmes à l'avenir, la société civile pourrait favoriser la participation des femmes et d'autres groupes marginalisés en prônant la préparation de listes prioritaires fermées des candidats au sein des partis politiques, en consultation avec tous les candidats sur la liste.

Le système uninominal à majorité simple avantage les candidats masculins par rapport à leurs homologues féminines. Il faudrait des dispositions sexospécifiques visant à assurer la représentation des femmes par suffrage direct. La société civile pourrait convaincre les partis politiques et le NEC d'adopter des dispositions telles que l'établissement de circonscriptions réservées aux femmes où les divers partis politiques ne présenteraient que des candidates de sexe féminin.

La sécurité est un autre facteur stratégique lié aux disparités entre les sexes. Pour tenir compte des disparités entre les sexes et assurer la sécurité pendant le processus électoral, la société civile aurait dû collaborer avec les mécanismes de sécurité étatiques – police, agents électoraux et autorités gouvernementales. La société civile peut sensibiliser le personnel de sécurité afin qu'il comprenne mieux le processus électoral, prévienne les conflits éventuels et soit plus sensible aux disparités entre les sexes dans le processus électoral. La société civile aurait dû établir des mécanismes efficaces et accessibles pour assurer la sécurité des femmes. Les organisations doivent faire pression sur les partis politiques afin que leurs manifestes politiques prévoient des moyens de contrer la violence politique exercée sur les groupes marginalisés.

Les médias doivent aussi appuyer les actions qui favorisent la participation des femmes et combattent la violence contre les femmes en politique. La société civile aurait dû sensibiliser les médias à la valeur des dirigeants locaux, notamment ceux et celles qui proviennent de communautés marginalisées.

À l'avenir, la société civile doit inciter davantage le NEC à prévoir des dispositions en vue de favoriser la participation aux élections des femmes et d'autres groupes marginalisés en milieu rural ou isolé. On pourrait faciliter la participation des femmes, des Dalits et des membres de minorités ethniques en assouplissant les critères d'admissibilité relatifs à l'âge et aux frais d'inscription. Il faut inciter le NEC à traiter des questions de sécurité et à élaborer du matériel pour motiver les femmes et les groupes marginalisés à participer à la campagne électorale. De concert avec l'État et les bailleurs de fonds, la société civile doit organiser des campagnes de sensibilisation pour éduquer les électeurs, les cadres des partis, le personnel de sécurité, les autorités gouvernementales et les médias. Les organisations intéressées doivent travailler avec les médias à améliorer l'image des groupes marginalisés afin de favoriser leur participation.

Avant les élections, les organisations de la société civile doivent renforcer la capacité des candidats marginalisés, y compris les femmes, à gérer efficacement leur campagne électorale. On peut organiser des programmes de sensibilisation destinés aux membres de la famille des groupes marginalisés, y compris les femmes. Les candidats de groupes marginalisés doivent obtenir de l'information sur les divers systèmes de soutien offerts aux dirigeants politiques. Il

faut aussi les former en vue du travail avec les médias pour les aider à communiquer leurs idées et se tenir au courant.

Le développement de la coopération et la solidarité entre organisations, institutions et personnes aux vues similaires favorise une démocratie pacifique, inclusive et exempte de violence; améliore la représentation des communautés marginalisées, y compris les femmes; et permet de combattre la violence contre les femmes en politique.

Conclusion

En conclusion, la société civile et le système multilatéral ont manifestement joué un rôle déterminant dans le rétablissement de la démocratie au Népal et le renforcement des réalisations du Jana Andolan II. L'élection de l'AC fut une étape marquante du maintien de la démocratie dans le pays et de la consolidation du processus de paix. Ce succès résulte du travail collectif de plusieurs groupes, dont des organisations nationales et internationales de la société civile englobant divers réseaux – groupes ethniques, Dalits, femmes, professionnels et syndicats. On compte aussi parmi ces groupes les partis politiques et d'autres acteurs gouvernementaux du Népal, notamment dans le secteur de la sécurité. Autrement dit, la présence et les pressions de la société civile et des appareils internationaux sur les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux ont rendu possible l'élection de l'AC. Le travail des observateurs électoraux internationaux réduisit la coercition et la manipulation du pouvoir lors de l'élection. La pression constante de la communauté internationale força le président maoïste Prachanda à intimer à ses cadres de « se limiter le plus possible » et devenir des « Gandhi » pendant la semaine précédant l'élection. De même, la participation du système multilatéral incita l'ECN et le gouvernement népalais à aller en élections même si la situation pré-électorale n'était pas favorable. Ces efforts conjugués permirent l'élection de l'Assemblée constituante du Népal le 10 avril 2008.

Au sujet des auteurs

Rohit Kumar Nepali est un professionnel dévoué ayant plus de 30 ans d'expérience dans la gestion de programmes de développement. M. Nepali détient un doctorat en anthropologie de l'Université Tribhuvan, au Népal (1999) et une maîtrise de l'Université de Bombay, en Inde (1971). Il est directeur général de la Société asiatique des partenaires International (SAPI) depuis juillet 2004. Il a participé à diverses activités de recherche tout au long de sa carrière. Son expertise couvre le développement rural et communautaire, la mobilisation sociale, le renforcement des capacités, l'édification de la société civile, la gouvernance démocratique, le développement organisationnel et la transformation des conflits. Il a publié plusieurs rapports de recherche et livré des exposés lors de nombreux séminaires et conférences sur la scène internationale, régionale et nationale.

Uddhab P. Pyakurel est titulaire d'une maîtrise en sociologie de la Delhi School of Economics de l'Université de Delhi. Il prépare un doctorat à l'Université Jawaharlal Nehru de New Delhi, à titre de boursier de l'ASACR. Auparavant associé au Centre népalais d'études contemporaines (NCCS), il a participé à plusieurs projets de recherche. M. Pyakurel a rédigé des articles pour plusieurs revues et journaux indiens et népalais sur divers sujets – pauvreté, participation, inclusion et exclusion sociale, restructuration de l'État, microcrédit, égalité des sexes, conflit, identité, démocratie, élections et autres enjeux sociopolitiques. Il est l'auteur de l'ouvrage *The Maoist Movement in Nepal: A Sociological Perspective* (Delhi, Adroit Publishers, 2007).

Notes

1. L'unité consultative de l'Assemblée constituante (CASU) reçut de l'aide et des fonds d'appareils de coopération multilatéraux et bilatéraux, et organisa plusieurs programmes favorisant l'autonomisation. La conférence régionale et nationale dalit, tenue dans cinq régions et dans la capitale, était un programme de la CASU destiné à expliquer l'Assemblée constituante aux Dalits de la base. Le programme recueillit les exigences exprimées par les Dalits aux conférences régionales et soumit au Premier ministre une proposition représentant les exigences globales de la société civile dalit.
2. Organisations d'appui en octobre 2005 : Union africaine; Réseau asiatique pour des élections libres (ANFREL); Centre Carter; Centre de consultation et de promotion électorales (CAPEL); Secrétariat du Commonwealth; Conseil de l'Europe – Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise); Conseil de l'Europe – Assemblée parlementaire; Institut électoral d'Afrique du Sud (EISA); Commission européenne; Réseau européen pour la surveillance des élections (ENEMO); Services internationaux pour la réforme électorale (ERIS); IDEA International; Union interparlementaire de l'Institut républicain international (IRI); Institut national démocratique (NDI); Organisation des États américains (OEA); Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE); Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (ODIHR); Association des administrateurs électoraux des îles du Pacifique, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande (PIANZEA); Forum des îles du Pacifique; Forum parlementaire-Développement communautaire de l'Afrique du Sud (SADC-PF); Secrétariat des Nations unies; Association des ex-membres du Congrès des É.-U. (USAFMC).
3. La déclaration répondait au besoin de méthodologies crédibles et de coopération pour assurer la pertinence et la neutralité de la surveillance électorale internationale. La déclaration appuyait les élections en tant que libre expression du peuple à la base de l'autorité et la légitimité du gouvernement, affirmant que le droit citoyen de voter et d'être élu dans le cadre d'élections périodiques véritablement démocratiques faisait partie des droits de la personne internationalement reconnus.
4. Communiqué de presse du Comité de surveillance des élections au Népal, 9 avril 2008, Lalitpur.
5. Jan Mulder, membre hollandais du Parlement européen à la tête de la plus importante mission de surveillance électorale internationale au Népal, déclara : « Nous surveillons très étroitement la situation au plan de la sécurité et espérons que notre présence en grand nombre partout au Népal contribuera à apaiser le climat et accroîtra la confiance envers l'élection »; « 80 observateurs asiatiques arrivent à Katmandou; d'autres observateurs de L'UE partent pour les districts », nepalnews.com, 3 avril 2008. Le Centre Carter déclara aussi : « Dans les pays émergeant de conflits à long terme, la présence de solides observateurs internationaux envoyés par des appareils bilatéraux et multilatéraux et des organisations de la société civile renforce la confiance dans le processus électoral et, lorsque nécessaire et appropriée, la crédibilité des résultats électoraux ». Voir le site Web du Centre Carter, <http://www.cartercenter.org>
6. Les 28 organisations ayant déployé des observateurs internationaux à l'élection de l'AC au Népal : Centre Carter, Réseau asiatique pour des élections libres (ANFREL), Forum-Asie, Réseau universel pour les droits de la personne (UNIRIGHTS), Fondation Asia, Union européenne (EU), Institut démocratique national (NDI), The Researchers, Unragginodiluce, Fondation South Asia (SAF), ambassade des É.-U., Fondation internationale pour le système

électoral (IFES), International Crisis Group, South Asia Forum for Fair Elections, Socialist International, Société des partenaires asiatiques International (SAPI), ambassade du Canada, ambassade du R.-U., ambassade de la France, ambassade de la Malaisie, ambassade du Japon, ambassade de la Finlande, ambassade royale de la Norvège, ambassade de l'Australie, ambassade du Bangladesh, ambassade de la Thaïlande, Tevel b' Tzedek en coordination avec l'ambassade d'Israël et conseil de coordination pour les droits de la personne du Bangladesh (CCHRB); pour plus de détails en ligne,

<http://www.nepalelectionportal.org/EN/observation/observers-list.php>

7. La mission de surveillance électorale de l'UE fut la mission internationale la plus imposante, avec 120 observateurs de 22 États membres en plus de la Norvège et la Suisse. Elle était présente dans 62 des 75 districts et visita 517 bureaux de vote dans 83 circonscriptions le jour du vote. Le Réseau asiatique pour des élections libres (ANFREL), mis sur pied en 1997, est le premier réseau asiatique d'organisations de la société civile à promouvoir et soutenir la démocratisation à l'échelle nationale et régionale en Asie, depuis le 22 février 2008 au Népal. Il déploya dans tout le pays plus d'une centaine d'observateurs qui surveillèrent 431 bureaux de vote dans 49 districts, en plus d'envoyer 20 observateurs à long terme sur le terrain. Ses membres proviennent de 22 pays d'Asie. C'est le Centre Carter qui déploya la plus imposante délégation à long terme, soit 62 observateurs électoraux internationaux provenant de plus d'une vingtaine de pays pour surveiller l'élection de l'AC. La Société asiatique des partenaires International (SAP International) fit venir 14 surveillants électoraux du sud de l'Asie (Bangladesh, Inde, Pakistan, Sri Lanka et Népal) et les déploya dans 42 circonscriptions. SAP International mena aussi des recherches dans 42 circonscriptions pour étudier la participation des femmes et la violence contre les femmes en contexte électoral. De 1997 à 1999, le NDI renforça la capacité des partis de développer des leaders politiques féminines, formant près de 11 000 candidates, et appuya la création du caucus féminin multipartite dont le rôle est de faire campagne pour les enjeux touchant les femmes au sein des partis politiques et partout au Népal. Plus récemment, le NDI mena des programmes pour soutenir les élections de l'AC le 10 avril 2008. Le NDI aida l'Alliance pour la démocratie et les élections au Népal (DEAN) à former et déployer plus de 9000 surveillants de bureaux de vote non partisans. Le NDI forma pour les divers partis politiques un millier d'instructeurs principaux qui formèrent à leur tour des travailleurs d'élections locaux chargés de représenter leur parti dans les bureaux de scrutin.
8. Voir les détails dans le bulletin d'IDEA International, mars/avril 2008.
9. Voir nepalnews.com, 4 avril 2008.
10. Voir IDEA International et SAP International, Rapport de recherche sur l'élection de l'AC, 2008.

Références

- Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et Code de conduite des observateurs électoraux internationaux (2005). En ligne, <http://www.uniraq.org>
- EC 2008, *Népal: Country Strategy Paper 2007-2013*, Commission européenne, en ligne, http://ec.europa.eu/external_relations/nepal/docs/07_13_en.pdf
- Elliott, Carolyn M. (2003), *Civil Society and Democracy: A Comparative Study*, tiré de Carolyn M. Elliott (ed.) *Civil Society and Democracy: A Reader*, New Delhi, Presses de l'Université d'Oxford.

- IDEA et SAPI (2008). *Analysis of the Elections from the perspective of representation and violence against women*, Rapport de recherche, Katmandou, IDEA International et Société asiatique des partenaires International.
- IDEA (2008). *International IDEA Newsletter*, mars/avril, Katmandou, IDEA International.
- Muni, S. D. (2008), Nepal's Constitutional Assembly elections, *IDEA News*, mars/avril, Kathmandou, IDEA International.
- Pyakurel, U. P. (2008), The November Elections and the Nepali Maoists, article no 2388 de l'*IPCS*, 4 octobre 2007, en ligne <http://www.ipcs.org>
- (2007), *Maoists Movement in Nepal: A Sociological Perspectives*, New Delhi, Adroit Publishers.
- 2008, Nepal Constituent Assembly Election 2008: An Observer's Account. *Mainstream*, vol. XLVI, no 29.
- Robinson, M. (2003), Civil Society and Ideological Contestation in India, tiré de Carolyn M. Elliott (ed.) *Civil Society and Democracy: A Reader*, New Delhi, Presses de l'Université d'Oxford.
- The Kathmandu Post, 4 septembre 2008.

Commentaire

Richard Harmston, Société asiatique des partenaires, Canada

Une étude de l'élection de l'Assemblée constituante au Népal : influence de la société civile et du système multilatéral, par Rohit Kumar Nepali et Uddhab Pyakurel

Les grands problèmes du Népal sont la pauvreté et l'exclusion sociale. Les principaux obstacles à leur règlement sont l'inefficacité de la gouvernance et, plus récemment, la guerre civile. Le pays semble sorti d'un conflit destructeur et s'engage timidement sur le chemin de la paix, jetant les bases d'une démocratie représentative pour se donner la chance d'aborder ses problèmes de longue date. L'élection d'une Assemblée constituante fut un événement politique unique, mais elle constitue une étape cruciale. L'étude de cas de Rohit Nepali et Uddhab Pyakurel décrit brièvement l'importance du rôle joué par la société civile népalaise et la communauté multilatérale en vue de légitimer l'élection de l'AC et transformer le processus politique népalais.

Malgré sa petite taille, le Népal est un pays très complexe n'ayant qu'une très courte histoire de gouvernement représentatif et une société civile embryonnaire qui cherche encore sa place dans la société. À certains égards, les organisations de la société civile ont cependant contribué de façon disproportionnée à l'obtention d'une paix fragile, galvanisant le nouveau processus démocratique. L'étude de cas décrit bien cette influence.

La société civile joua un rôle déterminant dans la création d'un milieu propice au dialogue entre insurgés maoïstes et partis politiques opérant au sein du gouvernement. Les initiatives des OSC furent les premières au pays à briser la conspiration du silence entourant la guerre civile, dont tout le monde parlait mais qui restait absente du débat public, y compris dans les médias. Les OSC commencèrent par des discussions structurées dans les villages, puis au sein des districts et entre ceux-ci, puis enfin au niveau national à Katmandou.¹ Au niveau national, le gouvernement et les sympathisants et mandataires maoïstes furent invités à discuter et à écouter la voix des autres. L'appel à la paix et la recherche de moyens d'engager le dialogue entre les parties émergèrent de divers secteurs de la population. Cette création d'un espace public voué au dialogue non violent fut un facteur crucial pour inciter les protagonistes des deux côtés à considérer d'autres options, et pour inciter les gens à se fier à leur propre voix. Ces actions jetèrent les bases des événements politiques subséquents, y compris la future Assemblée constitutionnelle.

Nepali et Pyakurel définissent ainsi le rôle joué par la société civile :

- Création d'un espace initial pour le débat public;
- Renforcement de la capacité des communautés à participer au processus politique;
- Organisation collective pour donner aux gens la confiance d'agir de leur propre chef;
- Plaidoyer pour la paix, la démocratie et les droits de la personne auprès du gouvernement, des partis politiques et des maoïstes;

¹ Note : Certains éléments laissent croire que ce processus a pu se faire depuis le niveau national jusqu'aux villages (communication d'Uddhab Pyakurel le 19 février 2009).

- Obligation des partis détenant un pouvoir politique à rendre compte de leurs positions et de leurs actions;
- Promotion de la participation des femmes et des minorités exclues.

La brièveté du document ne permet pas d'aborder plusieurs questions qui illustreraient plus abondamment ce rôle. Comment les actions de la société civile ont-elles été réalisées? À quel point la société civile était-elle unifiée dans l'action – des groupes ont-ils agi de façon indépendante, avec divers niveaux d'efficacité? De quelle façon les OSC s'y sont-elles prises pour exercer leur influence sur les partis politiques? Quelle a été la coopération – éventuelle – entre la société civile népalaise, les Nations unies et les appareils internationaux ayant offert de l'aide au pays sur le terrain? Y a-t-il eu échange d'idées et de stratégies, quelle fut l'influence réciproque de ces échanges?

L'étude identifie à juste titre le problème du faible taux de participation des femmes en politique au Népal, l'impact des disparités entre les sexes sur l'élection de l'AC et la façon dont la société civile et la communauté internationale peuvent influencer sur cet enjeu à l'avenir.

La communauté mondiale a presque ignoré le Népal, notant ses bouleversements sans faire grand-chose pour aider le pays à sortir de son conflit *interne*. Une fois que fut établi le cessez-le-feu et que les protagonistes eurent amorcé le délicat dialogue sur la suite des choses, quelques pays et plus manifestement le système multilatéral ont cependant commencé à soutenir le processus de paix et l'exploration d'un nouveau système de gouvernance.

Au Népal, les acteurs politiques sont sensibles aux influences internationales, notamment celles de l'Inde voisine, des É.-U. et des Nations unies. Vu son essor croissant, la société civile népalaise pourra collaborer aux efforts de la communauté internationale en vue d'inciter le système politique népalais à combler ses lacunes et améliorer la situation sur le plan du développement humain et du respect des droits de la personne.