

SYNTHÈSE FORUM

[forum du 5 juin 2008]

NÉPAL: QUELS ENJEUX POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA SANTÉ ?



© Julien Pignon

NOUS / SOIGNONS /
CEUX / QUE / LE / MONDE / OUBLIE /
PEU / À / PEU



INTRODUCTION

Patrick BAGUET

*Responsable de la mission Médecins du Monde
au Népal*

Médecins du Monde est présent au Népal depuis plus de dix ans, dans le cadre d'une mission de santé publique. Nous avons pris le relais d'une autre association qui s'occupait de soins et nous nous sommes installés dans un district situé au nord de Katmandou. Notre mission se divise entre deux pôles : le soutien au système de santé local d'une part et de la micro-finance et micro-assurance d'autre part. Le Népal est classé tout en bas de l'échelle mondiale pour l'IDH et est l'un des rares pays où l'espérance de vie féminine est inférieure à celle des hommes. Les carences des systèmes de santé et d'éducation sont frappantes. Il s'avère donc intéressant d'étudier les conséquences de l'arrivée au pouvoir des Maoïstes, alors que le Népal formait auparavant le seul royaume hindouiste du monde.

■	Présentation historique et économique du Népal	4
■	Michelle Kergoat	
	La population népalaise	4
	Histoire	4
	Économie	4
■	Deepak Sapkota	
	Survol de l'économie	5
	Organisation sociale	5
	Les services de santé	5
	Analyse de la situation politique	5
■	Questions - Réponses	6

Michelle KERGOAT

Docteur en sciences politiques et économiques au CNRS, auteur du livre «Histoire politique du Népal, aux origines de l'insurrection maoïste» (Ed. Karthala / 2008)

La population népalaise

La population du Népal se compose d'ethnies tibéto-birmanes et d'Indo-Aryens venus de l'ouest. Vers le XII^e siècle, on constate un afflux de nobles indiens fuyant les invasions musulmanes. Enfin, une petite vague de population tibétaine a rejoint le Népal après l'invasion chinoise. Le Népal compte aujourd'hui 28 millions d'habitants. Les hautes castes représentent un tiers de la population, les groupes ethniques 40 % et les autres castes 15 %. Il y existe environ 60 ethnies, aux cultures extrêmement variées.

Histoire

Avant la fin du XVIII^e siècle, le Népal se limitait à la vallée de Katmandou et était un royaume riche pour l'époque. La vallée était habitée par les Mewar. A l'ouest se trouvait un autre grand royaume, qui s'est désagrégé à l'arrivée des nobles indiens. Il a été remplacé par une cinquantaine de petits royaumes ou communautés sans unité. A l'est se trouvait un royaume qui s'est décomposé à cause de querelles dynastiques. A la fin du XVIII^e siècle, le royaume de Katmandou s'est lui-même divisé en trois. Le souverain de Gorka, qui se considère comme descendant des Rajpoutes, décide alors d'unifier le territoire. Il commence par conquérir la vallée de Katmandou, où il détrône la dynastie Malla. Malgré la petitesse de son royaume, il réussit à lever une armée importante, qu'il motive grâce au don des terres conquises. Le Népal atteint ses frontières actuelles au début du XIX^e siècle. Elles sont définitivement fixées, par traité, en 1816. Lors de la signature de ce traité, un résident britannique est imposé à Katmandou, mais il ne disposera jamais de grands pouvoirs. Le royaume est rapidement miné par des luttes d'influence entre les nombreuses épouses et concubines du souverain. En 1848, un Premier ministre prend le pouvoir en éliminant tous ses rivaux. Il inaugure la lignée héréditaire des Rana, qui perdurera jusqu'en 1951 et ne laissera qu'un rôle honorifique aux rois. Pendant cette période, le Népal est fermé à toute influence extérieure. En 1923, il obtient son indépendance, notamment grâce au prêt de troupes Gurkhas à l'Inde britannique.

Néanmoins, la construction politique de l'Etat népalais reste inachevée, car l'adhésion des populations périphériques n'est pas acquise. Aucun effort de développement n'est réalisé et les hautes castes accaparent le

pouvoir. Les Rana tentent d'unifier le pays grâce à trois facteurs : le roi, l'hindouisme et la langue népal.

En 1951, des Népalais réfugiés en Inde, qui y ont mis sur pied une opposition au régime, fomentent une révolte. Le roi, considéré comme prisonnier des Rana, réussit à s'enfuir et à rejoindre l'Inde, tandis que l'opposition déclenche une insurrection sur tout le territoire. L'Inde impose la signature du compromis de Delhi entre le roi, les insurgés et les Rana. En 1952, le roi revient à Katmandou et est chargé d'y instaurer la démocratie. Celle-ci n'est proclamée qu'en 1990, après des décennies marquées par des querelles de partis. Les rois Mahendra et Birendra cherchent à attirer l'aide internationale et à promouvoir le développement plutôt que la démocratie.

En 1990, une nouvelle insurrection est déclenchée. Une monarchie parlementaire est alors mise en place, mais l'instabilité gouvernementale demeure et la corruption règne. La population est globalement déçue par le nouveau régime et la révolte maoïste commence en 1996. En 2001, le roi Birendra est assassiné. Son successeur Gyanendra s'avère beaucoup moins populaire. Il prend les pleins pouvoirs en 2005 et décrète l'état d'urgence.

Economie

Le Népal est classé 140^e mondial en terme de développement humain. 70 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. De plus, la répartition des terres et des revenus est très inégalitaire. Le budget de l'Etat est alimenté à 50 % par l'aide internationale. En outre, la croissance se limite à la vallée de Katmandou et au Terai. L'importation de produits manufacturés indiens limite d'ailleurs le développement d'une industrie locale. Quant à la forte croissance démographique, elle a entraîné une dépendance alimentaire à partir des années 1970. Seuls 15 % de la population vivent dans les centres urbains. L'insurrection maoïste a pourtant entraîné un exode rural et des départs pour l'étranger.

L'agriculture est essentiellement dévolue à la subsistance des populations. 80 % des agriculteurs ont leur propre terre, dans la plupart des cas d'une superficie inférieure à 2 hectares. Ils sont parfois contraints de travailler gratuitement pour les grands propriétaires. La pression sur les terres est très forte. Il n'existe qu'une petite industrie agro-alimentaire et des briqueteries. Seuls 10 % de l'aide internationale arrivent à destination, en raison de la corruption. Le système éducatif s'est développé depuis les années 1950. Le taux d'alphabétisation a atteint 56 % en 2001 et le

nombre d'élèves a augmenté de façon exponentielle. Néanmoins, l'égalité des chances n'est pas assurée, car l'enseignement diffusé dans les zones isolées, notamment à l'ouest, est de mauvaise qualité et l'accès des filles à l'éducation reste difficile. Les classes aisées de la vallée de Katmandou bénéficient d'un enseignement privé de qualité mais 27 % des enfants travaillent. Les populations diplômées du supérieur proviennent essentiellement des hautes castes. Elles font preuve d'un intérêt plus marqué pour les sciences humaines que pour la médecine ou les autres disciplines scientifiques. Par ailleurs, les infrastructures de transport et de communication sont quasi-inexistantes. Un tiers de la population vit dans des zones inaccessibles par la route, qui bénéficient parfois de l'installation de petits aéroports de montagne. Enfin, le Népal dispose de grandes réserves d'eau, qui éveillent la convoitise de l'Inde.

Deepak SAPKOTA

Ancien directeur de NCO et du Central Department Welfare Board, country director d'une ONG népalaise

Le Népal est un pays enclavé, coincé entre les deux géants que sont l'Inde et la Chine. Nous sommes d'ailleurs très dépendants de notre voisin indien. On peut diviser le territoire en trois parties : les montagnes, les collines et le Terai, où se concentrent 48 % de la population.

En 2005, le roi a été contraint de consentir à réinstaller le Parlement. Celui-ci décida en 2006 d'abolir la monarchie, malgré des différences d'opinion entre les Maoïstes et d'autres partis concernant le régime qui la remplacerait. Lors des élections d'avril 2008 les Maoïstes ont émergé comme la principale force politique, avec 31 % des voix. La première réunion de l'Assemblée constituante a déclaré la République. Le Népal aura donc un président et la dispute fait rage pour savoir qui occupera ce poste. Officiellement, la guerre civile a coûté 11 300 vies.

Survol de l'économie

La planification de l'économie a commencé en 1953. L'électricité, la télévision et le téléphone représentent toujours un luxe pour la majorité de la population. Le pays ne compte que 59 km de voies ferrées. Le gouvernement investit actuellement beaucoup d'argent dans la construction d'autoroutes. Par ailleurs, le PIB annuel par habitant s'élève à 210 dollars. Ces dernières années, le pays a pu survivre uniquement grâce à l'argent versé aux soldats Gurkhas et à celui des Népalais travaillant à l'étranger.

Organisation sociale

Trois générations vivent encore la plupart du temps sous le même toit. Le système des castes est profondément ancré dans les mentalités, de même que le caractère féodal de la société. Le fatalisme règne parmi les plus pauvres. Les inégalités hommes/femmes sont également très fortes.

Les services de santé

La constitution garantit théoriquement à tous l'accès aux soins fondamentaux. Néanmoins, la qualité des services de santé fournis par le gouvernement est très médiocre. Des ONG gèrent des hôpitaux de façon efficace, ainsi que le secteur privé, qui se concentre essentiellement dans les zones urbaines. En outre, de nombreux guérisseurs traditionnels officient encore dans le pays.

78,8 % de la population auraient accès aux services de santé de base, selon les chiffres officiels. 63 % seraient vaccinés contre le tétanos et seulement 19 % des femmes accoucheraient avec l'assistance d'une sage-femme compétente. Les taux de mortalité maternelle et infantile sont très élevés.

L'accès à l'eau potable constitue un des problèmes principaux. 76 % de la population y ont accès, mais seulement 8 % pour une eau de qualité. 20 % de la population disposent de toilettes privées.

Le Népal comprend 4 000 comités de développement villageois, mais les villageois doivent parfois subir cinq heures de transport pour atteindre un dispensaire. Le manque de médecins compétents dans les campagnes constitue un problème chronique.

Je travaille personnellement avec « Karma Foundation », une ONG qui s'occupe d'enfants handicapés et qui forme des professionnels de santé. Je suis également membre de « Creating Possibilities », qui se bat pour les droits des femmes, des enfants et des personnes handicapées.

Analyse de la situation politique

Le Népal se trouve dans une phase de transition. La prochaine étape consiste à rédiger la constitution. Elle devra résoudre la question de l'autonomie régionale et de l'intégration de toutes les populations. Le système centralisé autour de Katmandou doit être brisé, comme la suprématie des hautes castes. Les puissants et les membres de la famille royale ne doivent plus être au-dessus des lois. Il faut également lutter contre les violences faites aux femmes et pour leur éducation. Enfin, le Népal a besoin d'un leader visionnaire, tel qu'il n'en a jamais eu au cours de son histoire. Nous ne pouvons pas savoir pour l'instant si nous nous dirigeons vers la démocratie ou le totalitarisme.

Patrick BAGUET

Responsable de la mission Médecins du Monde au Népal

Le problème des migrations, en constante augmentation, se trouve au cœur de la situation actuelle. Le nouveau gouvernement devra faire face à cette déperdition de ressources humaines.

Par ailleurs, dans le district où nous travaillons, 95 % des accouchements ont lieu sans sage-femme formée. Notre système de micro-assurance permet aux villageois d'effectuer un trajet en ambulance et de se rendre à l'hôpital.

Enfin, je m'interroge sur la possibilité de créer une République fédérale, alors que les ethnies sont nombreuses et ont des revendications divergentes. Les habitants du Terai, par exemple, n'ont pas l'intention de partager les terres fertiles.

Jean-Claude EICHENBERGER,
Membre du CICR au Népal jusqu'à fin 2007 et ancien coordinateur de la mission au Népal de Médecins du Monde

Le fédéralisme représente à la fois la solution pour le Népal et le plus gros obstacle qu'il va rencontrer dans la construction de son nouvel Etat. Les Maoïstes ont bouleversé toutes les valeurs anciennes et introduit une dimension politique dans la conscience ethnique. Par ailleurs, le Terai est peuplé à la fois d'habitants de type indien venus du sud et de populations descendues des collines à la recherche de terres fertiles. Cette région très dense en population abritait moins de maoïstes que les collines. En 2004, un groupe originaire du Terai s'est séparé du mouvement Maoïste, car il y disposait de trop peu de pouvoir. Ce groupe a lancé son propre mouvement armé. Après les négociations de paix de 2006, les Maoïstes se sont retirés du Terai. Le groupe exige aujourd'hui que le Terai soit considéré comme une entité politique unifiée à l'intérieur d'un Etat fédéral. Il a organisé plusieurs blocus de Katmandou, grâce à son contrôle des routes commerçantes venant d'Inde. Assassinats politiques et attentats continuent avec une faible intensité. A l'échelle internationale, peu de personnes ont conscience de ce conflit.

Patrick BAGUET

Dans la mesure où le Terai concentre beaucoup de richesses, comment le gouvernement central pourrait-il accepter de lui accorder l'autonomie ?

Jean-Claude EICHENBERGER

Il ne faut pas oublier que la majorité des investissements au Terai viennent de l'étranger. En cas d'instabilité politique, les bailleurs de fonds risquent de se retirer. Les groupes insurgés jouent donc avec le feu. Il existe également un conflit entre les populations d'origine du Terai et celles arrivées plus tardivement. Il me paraît donc difficile de ne pas morceler le Terai, qui représente une portion majeure du Népal.

De la salle

Vous n'avez pas évoqué la Chine. Quelle est son influence dans la région ?

Michelle KERGOAT

Le relief limite les points de passage entre la Chine et l'Inde. Néanmoins, le poids économique de la Chine ne cesse d'augmenter, notamment au Terai, au détriment des produits indiens. Paradoxalement, la Chine a fourni des armes au roi pour lutter contre les Maoïstes, tout en prétendant ne pas intervenir dans leurs affaires intérieures. Le Népal a fermé récemment le bureau d'accueil des Tibétains du HCR, donnant ainsi satisfaction aux Chinois. Cependant, les relations avec l'Inde sont beaucoup plus importantes : la frontière entre les deux pays est floue, on la franchit sans avoir besoin de passeport et les migrations sont de plus en plus nombreuses dans les deux sens. L'absence de contrôle favorise, en outre, la contrebande et la prostitution.

Patrick BAGUET

La prostitution représente un problème d'autant plus aigu que, dans certains districts du nord, de nombreuses filles ne sont pas déclarées à l'état civil. Certaines ONG se concentrent exclusivement sur cette dimension.

De la salle

Pouvez-vous retracer l'histoire idéologique du parti maoïste ?

Michelle KERGOAT

Il n'existe aucun lien entre ce mouvement et la Chine. Il est beaucoup plus proche des naxalites du nord de l'Inde. Son idéologie épouse une géométrie variable, très pragmatique. Sa stratégie foncière se révèle très

floue : les Maoïstes veulent démanteler les grandes propriétés mais ne pas toucher aux petites. On ne sait pas s'ils veulent collectiviser ou redistribuer les grandes propriétés. Leur programme est finalement très proche de celui élaboré par le parti communiste en 1991. Les maoïstes veulent mettre fin au système féodal et imposer l'indépendance du Népal vis-à-vis de ses voisins.

De la salle

Quelles sont les possibilités d'alliance dont ils disposent ?

Michelle KERGOAT

Il me paraît difficilement envisageable qu'ils s'allient avec les partis traditionnels, hérités de l'ancien régime. Ces partis ne pensent qu'à préserver leur mainmise sur le pouvoir en s'alliant contre le parti majoritaire.

Jean-Claude EICHENBERGER

Pendant le conflit, les Maoïstes mentionnaient très souvent le Sentier Lumineux et la révolution chinoise, qui a utilisé les campagnes pour encercler les villes. Toutes les autres forces politiques constituent des groupements d'intérêts plus que des partis. Elles n'ont pas de ligne politique fixe. Elles font actuellement le calcul de refuser de s'allier avec les maoïstes, qui ne sont pas assez puissants pour former un gouvernement seuls.

Deepak SAPKOTA

Concernant la Chine, un consensus se dégage au Népal pour ne pas aborder la question du Tibet ou de Taiwan. Nous accueillons les réfugiés tibétains mais n'hébergeons pas de bureau du Dalai-Lama.

Au début de l'insurrection maoïste, le mouvement a disposé d'un fort soutien des zones reculées. Progressivement, sa capacité d'intimidation s'est accrue. Actuellement, il représente le parti politique le plus structuré, mais cela ne signifie pas que les autres partis n'ont pas une idéologie propre. Si on additionne les votes recueillis par toutes les tendances communistes, on arrive à plus de 60 %. Directement et indirectement, l'establishment indien a soutenu les Maoïstes.

De la salle

Quelle est la différence entre le bouddhisme tibétain et le bouddhisme népalais ?

Michelle KERGOAT

Dans la vallée de Katmandou, on pratique le bouddhisme mewar, très ancien et différent du bouddhisme tibétain. Il connaît actuellement une véritable renaissance. La persistance de nombreuses pratiques chamanistes et animistes rend quasi-impossible l'existence d'un bouddhisme et d'un hindouisme orthodoxes. Il faut cependant noter que les deux chefs maoïstes sont des brahmanes.

De la salle

Les castes ont-elles été abolies au Népal comme elles l'ont été en Inde en 1949 ?

Michelle KERGOAT

Elles ont été abolies par le roi Mahendra dans les années 1960, lorsqu'il a décrété l'égalité des droits. Elles perdurent néanmoins dans les mentalités dans les zones majoritairement hindoues.

Jean-Claude EICHENBERGER

Je ne crois pas qu'il y ait eu une abolition au sens strict mais toutes les références aux castes ont été effacées dans les textes officiels. Aucune loi n'a été votée, à ma connaissance, pour punir les discriminations fondées sur les castes.

Deepak SAPKOTA

La discrimination positive est une idée toute neuve au Népal. Il faut donner aux Dalits conscience de leurs droits et les éduquer avant de les en faire bénéficier.

De la salle

Comment le développement des infrastructures peut-il faciliter la démocratisation ?

Michelle KERGOAT

La question principale tient à la répartition des ressources entre les différents Etats d'une éventuelle fédération. Les communes ont tenté depuis 1990 d'impliquer les populations dans des programmes de développement. Leurs résultats ont été limités par la corruption.

De la salle

Concernant la discrimination positive, je voudrais ajouter qu'il existe des bourses pour les filles et les

Dalits. J'aimerais aussi savoir comment vous envisagez le départ des Nations Unies et ce que vous pensez de la concentration de l'aide dans la vallée de Katmandou.

Deepak SAPKOTA

En 1990, les attentes à l'égard de la démocratie étaient très fortes. Aujourd'hui, pour les satisfaire, il faut mettre l'accent sur l'éducation, la discrimination positive et la décentralisation du pouvoir. L'élite politique doit prendre conscience de la situation des populations qui sont laissées en marge de la société depuis des siècles.

Jean-Claude EICHENBERGER

Cette assemblée de 601 personnes doit à la fois gérer le pays et rédiger la constitution, ce qui est très difficile. Concernant l'ONU, la majorité des Népalais souhaite son départ, prévu en juillet.

Michelle KERGOAT

On peut constater que certaines ethnies arrivent à mener des projets de développement assez extraordinaires quand on leur en donne les moyens.

De la salle

Vous avez évoqué les conséquences négatives de l'émigration, mais elle contribue fortement au PIB.

Michelle KERGOAT

Ces émigrés népalais envoient au pays trois fois plus de revenu qu'il y a huit ans et contribuent à diminuer le pourcentage de Népalais vivant en dessous du seuil de pauvreté.

Patrick BAGUET

Cependant il ne faut pas oublier que ces émigrés vivent et travaillent dans des conditions très dures, souvent proches de l'esclavage.

Jean-Claude EICHENBERGER

Souvent, ils s'endettent pour pouvoir partir et travaillent ensuite pendant 18 mois uniquement pour rembourser cette dette.

De la salle

Comment envisagez-vous l'avenir de ce pays ?

Michelle KERGOAT

Je suis relativement pessimiste. J'entrevois un risque de totalitarisme, en raison de l'existence de l'armée maoïste. Comment peut-on bâtir une fédération lorsqu'il n'existe pas de lien transversal entre les populations ? Je pense que si le roi Birendra avait vécu, la monarchie aurait perduré quelque temps encore, alors que Gyanendra a accéléré sa chute.

Deepak SAPKOTA

En Inde et au Népal, nous croyons aux miracles. Je suis donc optimiste. Des progrès ont été enregistrés au cours des douze dernières années. La rédaction de la constitution nécessitera peut-être plus que les deux années prévues, mais j'espère que le processus de démocratisation continuera.

Jean-Claude EICHENBERGER

Je pense aussi que le roi a creusé sa propre tombe. Je suis plutôt pessimiste pour le court terme car la démocratie est une mentalité et il faut plusieurs années pour agir sur les mentalités. Il est possible que le Népal connaisse à nouveau une phase autoritaire, imposée par l'armée ou le roi. Néanmoins, je suis optimiste pour le moyen terme, car le pays a connu une vraie révolution politique ces dernières années. Aujourd'hui, plus de 50 % de la population soutiennent un régime républicain.

De la salle

Connaissez-vous le montant de l'aide internationale pour le Népal ? A quel type de projet sert-elle aujourd'hui ? Le chiffre de 10 % parvenant à la population est-il toujours valable aujourd'hui ?

Michelle KERGOAT

Ce chiffre date de 1989, juste avant la mise en place de la démocratie. L'aide internationale a beaucoup enrichi la classe aisée de Katmandou qui ne trouvait pas de place dans une administration déjà pléthorique. Certains organismes gouvernementaux n'hésitaient pas non plus à y puiser.

L'aide internationale représente environ 50 % du budget de l'Etat. Je ne vois pas pourquoi elle se tarirait aujourd'hui, même si les Etats-Unis ont des réticences à l'égard des Maoïstes. Beaucoup d'autres pays y contribuent.

Patrick BAGUET

Dans le cadre des grosses ONG, les détournements de fonds sont impossibles. Il n'est néanmoins pas facile de leur faire parvenir l'argent, car les Maoïstes sont réticents à voir des étrangers remplir des fonctions que des Népalais pourraient occuper dans les ONG.

Deepak SAPKOTA

Le Népal compte de nombreuses ONG, qui contribuent à enraciner la démocratie à l'échelle locale. Pourtant, je pense que les étrangers, qui apportent de l'argent « facile », sont trop nombreux dans le pays. D'après les chiffres dont je dispose, l'aide internationale financerait 76 % du budget de l'Etat.

De la salle

Pouvez-vous nous donner quelques précisions sur le niveau de formation des soignants népalais et la disponibilité des médicaments ?

Patrick BAGUET

En théorie, le système semble plutôt bon. Il comporte un hôpital dans chaque province et des services permettant d'effectuer les opérations de base et les consultations dans chaque département. Au niveau inférieur, on trouve des dispensaires où officient des infirmiers, notamment pour les vaccinations. En pratique, les agents de santé sont souvent absents car ils répugnent à habiter dans des zones reculées. Ils préfèrent souvent travailler pour les organisations internationales plutôt que pour les hôpitaux.

De même, les dotations de médicaments censées durer plusieurs semaines sont souvent épuisées au bout d'une semaine. En revanche, grâce à la proximité de l'Inde on peut trouver à un prix raisonnable des médicaments sophistiqués. Mais il est très dommageable que la population ait l'habitude de consommer, par exemple, des médicaments contre la tuberculose sans prescription.

Deepak SAPKOTA

Le coût des études de médecine est très élevé, ce qui explique que les médecins souhaitent ensuite gagner beaucoup d'argent en travaillant à l'étranger ou dans les grandes villes.

De la salle

Des ONG appuient-elles des projets locaux sans envoyer des expatriés pour les gérer ? Je pense notamment à des activités de commerce équitable.

Patrick BAGUET

Dans les structures de Médecins du Monde, on trouve un expatrié et une équipe entièrement népalaise. Nous nous situons en appui du système de santé, mettons en place des formations et recrutons du personnel de santé local.

Deepak SAPKOTA

Je suis assez optimiste quant à l'avenir de la répartition des professionnels de santé entre Katmandou et les régions rurales.

Patrick BAGUET

Lorsqu'une ONG annonce qu'elle va apporter un financement important, les autorités sont plus conciliantes en termes de nombre d'expatriés. A l'inverse, leur nombre est très limité pour des projets plus modestes.