

Gouvernance de la conservation au Népal: protéger la biodiversité des forêts et les moyens d'existence des populations

T.B. Khatri

Pour réduire les impacts défavorables des aires protégées sur les populations locales et, inversement, les impacts défavorables de ces populations sur les aires protégées, le Népal a créé des zones tampons dont le revenu – provenant souvent du tourisme – est réinvesti en faveur du développement local, à travers la gestion de groupes d'utilisateurs communautaires.



FAO/FO-0772/S. WYMAN

Le système népalais de conservation des forêts privilégie désormais moins la protection intégrale que les pratiques participatives prévoyant une utilisation durable

Bien que le Népal soit un petit pays, sa diversité biologique est d'une richesse exceptionnelle sur le plan de l'écosystème, des espèces et de la génétique – résultat de la géographie particulière du pays, caractérisée par des changements brusques d'altitude associés à une grande variabilité des conditions écoclimatiques. Cette diversité biologique est étroitement liée aux moyens d'existence et au bien-être économique des communautés rurales.

Le Népal est avant tout une société agraire, où les forêts font partie intégrante de l'agriculture et des moyens d'existence ruraux. Ainsi, la production agricole dépend du fumier de bétail, qui à son tour dépend du fourrage forestier. Le bois de feu est la principale source d'énergie rurale. Les forêts (y compris les autres terres boisées) occupent 5,8 millions d'hectares, soit 40 pour cent environ de la superficie totale des terres (Département des forêts 2010; DNPWC, 2009a). Les forêts vont des forêts tropicales au scrub alpin et jouent un rôle fondamental en

maintenant l'équilibre écologique et en répondant aux besoins de subsistance de la majorité des populations rurales. Les forêts contribuent aussi largement aux autres secteurs de l'économie nationale, comme l'agriculture, les ressources en eau, la conservation de l'environnement, et le tourisme qui a pour cadre les villages. Leur conservation est importante compte tenu du nombre d'espèces végétales et animales sauvages menacées dans le monde, et de la diversité des écosystèmes qu'elles représentent (MFSC, 2002).

Depuis le début du XX^e siècle, le Népal a connu des changements dans ses approches de la gestion des forêts; il privilégie désormais moins la protection intégrale que les pratiques participatives prévoyant une

Top B. Khatri est directeur national du projet népalais de conservation et utilisation durable des marais (Ministère des forêts et de la conservation des sols [MFSC]/Programme des Nations Unies pour le développement/Fonds pour l'environnement mondial), MFSC, Katmandou, Népal.

utilisation durable (Khatri, 2009). Les politiques forestières du pays tirent largement parti des pratiques traditionnelles, mais elles ont évolué au fil du temps et sont influencées par les plans et stratégies de développement nationaux. Autrement dit, elles tiennent compte des impératifs tant du développement que de la conservation.

Le présent article met l'accent sur la stratégie de conservation participative du pays, en décrivant le mécanisme de zone tampon qui vise à réduire l'impact défavorable des aires protégées sur les moyens d'existence des communautés locales et inversement. Il se fonde sur un examen de la documentation existante et sur les expériences personnelles de l'auteur.

GESTION DES FORÊTS AU NÉPAL

La quasi-totalité des forêts du Népal sont domaniales. Le pays n'a que 2 360 ha de forêts privées, et la plupart d'entre elles sont de petite taille (moins de 1 ha). À l'heure actuelle, près de 21 pour cent des forêts sont gérées comme forêts communautaires, suivant un plan de gestion approuvé par le gouvernement. Des superficies plus limitées sont classées comme forêts cédées à bail, forêts religieuses et aires forestières protégées (voir l'encadré ci-contre et le tableau 1).

Le Népal a déployé beaucoup d'efforts pour gérer ses ressources naturelles. Le gouvernement a désigné 20 aires protégées, comprenant 10 parcs nationaux, trois réserves cynégétiques, sept aires de conservation et une réserve de chasse. Ces aires protégées occupent maintenant 3,4 millions d'hectares, soit environ 23 pour cent de la superficie terrestre totale du pays.

L'aire de conservation créée en premier et la plus étendue, celle de l'Annapurna, est considérée dans le monde entier comme un modèle de conservation et de développement. Avec une superficie de 762 900 ha, elle héberge plus de 100 000 personnes appartenant à des groupes culturels et linguistiques différents. Le projet de l'aire de conservation de l'Annapurna (ACAP) promeut la conservation et le développement intégrés, où les communautés locales, organisées en groupes d'utilisateurs, sont les principaux acteurs et les bénéficiaires ultimes. Pour reproduire le succès de ce projet, le gouvernement a déclaré aires de conservation d'autres zones comme le Kanchenjunga et le Manaslu.

Gestion des forêts nationales au Népal

Les aires protégées sont affectées à la conservation de la flore et de la faune.

Les forêts que gère le gouvernement sont gérées par le Département des forêts suivant son propre système de gestion.

Les forêts communautaires ont été mises en place conformément à la loi forestière de 1993 pour deux raisons principales: mettre fin aux dommages causés par la nationalisation des forêts au début des années 1960 et rendre autonomes les communautés locales par la jouissance de droits d'usufruit. À ce jour, 14 572 groupes d'utilisateurs œuvrent activement pour la protection et la gestion des forêts communautaires. Près de 800 groupes d'utilisateurs comprennent des comités de femmes, qui gèrent plus de 23 000 ha de forêts communautaires (Département des forêts, 2010).

Les forêts cédées à bail ont pour objectif de réduire la pauvreté des agriculteurs les plus démunis, moyennant la promotion et l'utilisation rationnelle des produits forestiers. Grâce à une initiative lancée conjointement avec le Fonds international de développement agricole (FIDA), le Gouvernement népalais vise à céder des forêts à bail à 4 918 groupes d'utilisateurs, afin d'améliorer le revenu d'environ 43 800 ménages pauvres dans 22 districts, grâce à l'intégration de la foresterie dans le développement de l'élevage.

Les forêts religieuses, qui s'étendent sur 22 districts, ont été cédées à des institutions ou groupes religieux pour la conservation et l'utilisation rationnelle des produits forestiers. Les produits tirés de ces forêts ne peuvent pas être exploités à des fins commerciales.

Les forêts gérées en collaboration ont été établies dans huit districts Terai du Népal, conformément à la politique forestière de 2000, pour renforcer la participation des parties prenantes et le partage des ressources. L'initiative comprend des directives pour l'adoption d'une approche de la conservation axée sur le paysage. Toutefois, cette approche n'a pas encore été incorporée dans la loi forestière de 1993 afin de la rendre contraignante. Le nombre de bénéficiaires des forêts gérées en collaboration s'élève à plus de 800 000.

La forêt protégée est une catégorie établie pour des objectifs spéciaux. Le gouvernement peut déclarer protégée toute superficie forestière destinée à des fins religieuses, culturelles ou scientifiques. À ce jour, une seule forêt, celle de Latkoili, dans le district de Surkhet, a été ainsi désignée pour sauvegarder un site archéologique.

Les forêts communautaires des aires protégées comprennent toutes les forêts présentes dans les zones tampons et les aires de conservation. Ces forêts sont protégées et gérées exclusivement par les communautés locales pour satisfaire des besoins fondamentaux en bois d'œuvre, combustibles ligneux et fourrage. Elles ne se distinguent des forêts communautaires incluses dans les zones tampons que du fait que la vente de leurs produits est réglementée pour assurer la pérennité. Les données relatives à toutes les zones tampons et les aires de conservation ne sont pas encore entièrement disponibles.

TABLEAU 1. Catégories de gestion forestière au Népal

Catégorie	Superficie totale (ha)	Nombre de ménages participants
Aires protégées	3 400 562	
Forêts gérées par le gouvernement	1 044 467	
Forêts communautaires	1 243 897	1 672 007
Forêts cédées à bail (paysans sans terre et industries)	27 540	4 918
Forêts religieuses	574	
Forêts gérées en collaboration	17 997	136 463
Forêts protégées	162	
Forêts communautaires des aires protégées	92 801	43 504
Superficies forestières totales	5 828 000	1 856 892

Source: Département des forêts, 2010; DNPWC, 2009a.



CHITWAN NATIONAL PARKS, R. BHATTA

Les programmes participatifs de conservation au Népal incitent les communautés locales à gérer et utiliser durablement les ressources naturelles

Les premières expériences du Népal en matière de programmes participatifs de conservation (foresterie communautaire, aires de conservation) ont été récompensées et ont incité les communautés locales à gérer et utiliser durablement les ressources naturelles.

APPROCHE PARTICIPATIVE DE LA CONSERVATION DANS LES AIRES PROTÉGÉES: LES ZONES TAMPONS

Le succès des initiatives de gestion communautaire des ressources, comme le programme de foresterie communautaire et le projet de l'aire de conservation de l'Annapurna, a encouragé le Gouvernement népalais à adopter une approche participative pour la gestion des aires protégées. En 1992, le gouvernement a amendé la loi de 1973 relative aux parcs nationaux et à la conservation de la faune sauvage, afin d'autoriser les responsables du parc à désigner des zones tampons à la périphérie des parcs et des réserves, et de permettre que 30 à 50 pour cent des revenus tirés des droits des parcs (droits payés par les utilisateurs, services écotouristiques, etc.) soient réinvestis dans le développement local. Par la suite, les règlements de gestion des zones tampons de 1996 et les directives de 1999 les concernant ont été mis en vigueur pour promouvoir la participation des communautés locales.

Les zones tampons comprennent des forêts, des villages, des terres agricoles et d'autres types d'utilisation des terres. Dans chaque parc, l'unité chargée du soutien des zones tampons lance des initiatives impliquant la mobilisation communautaire. Les principes de la mobilisation promeuvent la formation d'organisations communau-

taires, telles que des groupes et comités d'utilisateurs et des comités de gestion des zones tampons. De même que pour le projet de l'aire de conservation de l'Annapurna, les groupes d'utilisateurs formés au niveau du village sont responsables de la planification, de la gestion et de la supervision des activités entreprises à l'aide des revenus provenant des zones tampons (figure 1). Comme le stipulent les règlements de gestion des zones tampons, une part des revenus dégagés doit être affectée au développement local par l'entremise des groupes d'utilisateurs (figure 2).

L'objectif est de réduire les impacts négatifs des communautés locales sur les ressources des aires protégées, permet-

tant ainsi de conserver la biodiversité en échange de nouvelles activités rémunératrices – horticulture, apiculture, élevage (volaille, chèvres et porcs), artisanat, boutiques de souvenirs, restaurants, hôtels et écotourisme –, ou de compenser les communautés locales pour les pertes entraînées par la désignation d'une aire protégée.

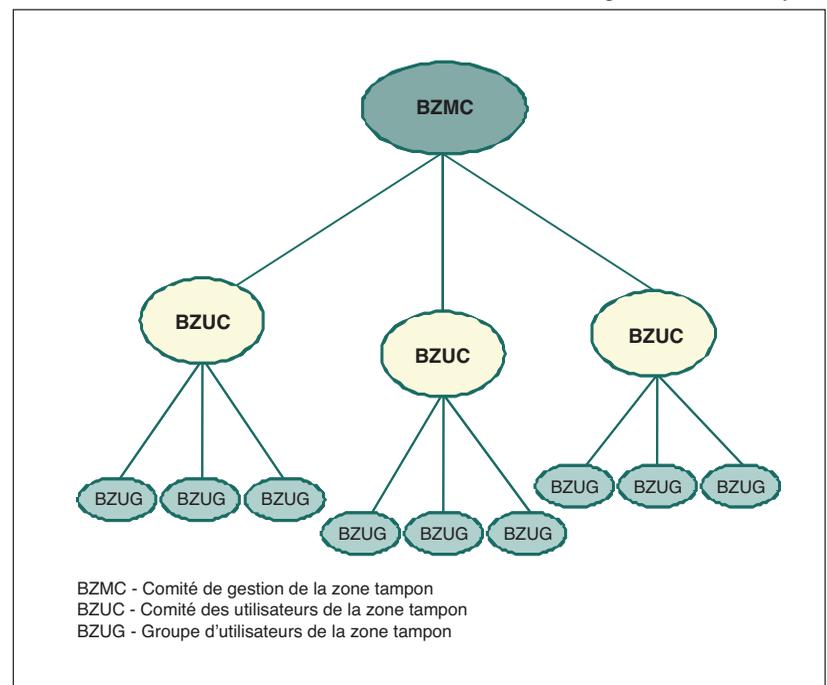
Depuis 1998, le gouvernement a investi 337 millions de roupies népalaises (4,6 millions de dollars EU) dans la constitution de neuf comités de gestion des zones tampons chargés d'entreprendre des activités de conservation et de développement (tableau 2). Le parc national Chitwan a obtenu la part du lion de cet investissement.

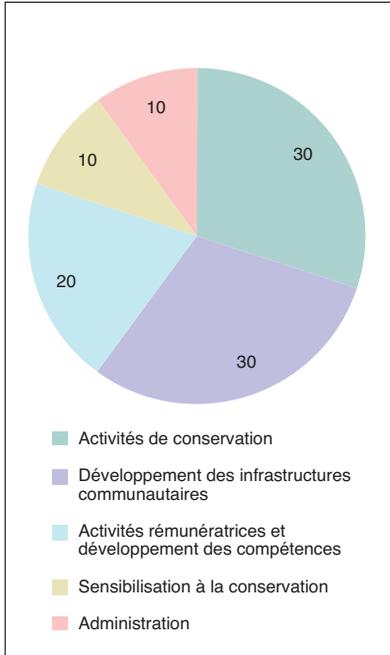
Le cas du parc national Chitwan

Le parc national Chitwan a été classé en 1973 première aire protégée du Népal et il représente un objectif touristique de très grand intérêt en Asie. Sa superficie totale s'élève à 93 200 ha.

Le programme pour la zone tampon du parc a démarré en 1996. La zone tampon occupe une superficie totale de 75 000 ha et s'étend sur trois districts, Makwanpur, Parsa et Nawalparasi (figure 3). Près de 800

1
Mécanisme institutionnel régissant les zones tampons





2
Allocations budgétaires pour l'investissement des revenus tirés de la zone tampon (%)

villages sont présents dans la zone tampon, avec une population de plus de 225 000 personnes formant environ 37 000 familles. Au total, 1 470 groupes d'utilisateurs (687 femmes, 724 hommes et 59 ménages) ont été formés au niveau du village; ils sont organisés en 21 comités d'utilisateurs. Un comité de gestion d'une zone tampon est responsable de son aménagement général et de l'allocation des ressources qui en dérivent.

À ce jour, un montant total de 247 millions de roupies (3,3 millions de dollars EU) a été investi dans une large gamme d'activités, notamment les suivantes:

- régularisation des cours d'eau;
- compensation pour la perte de terres cultivées;
- développement des infrastructures, comme les routes, les pistes, les écoles et les canaux d'irrigation;
- mise en place de barrières contre les animaux, comme les fossés et les clôtures à énergie solaire;
- gestion communautaire des forêts et des marais;
- promotion d'activités rémunératrices, telles que l'horticulture, l'apiculture, la

La gestion durable des ressources naturelles des parcs offre des possibilités de revenu, grâce par exemple à la production et la vente d'objets d'artisanat



CHITWAN NATIONAL PARKS R. BHATTIA

La biodiversité dans les zones tampons est protégée grâce aux nouvelles activités rémunératrices entreprises par les populations locales



CHITWAN NATIONAL PARKS R. BHATTIA

TABLEAU 2. Revenus réinvestis dans les zones tampons

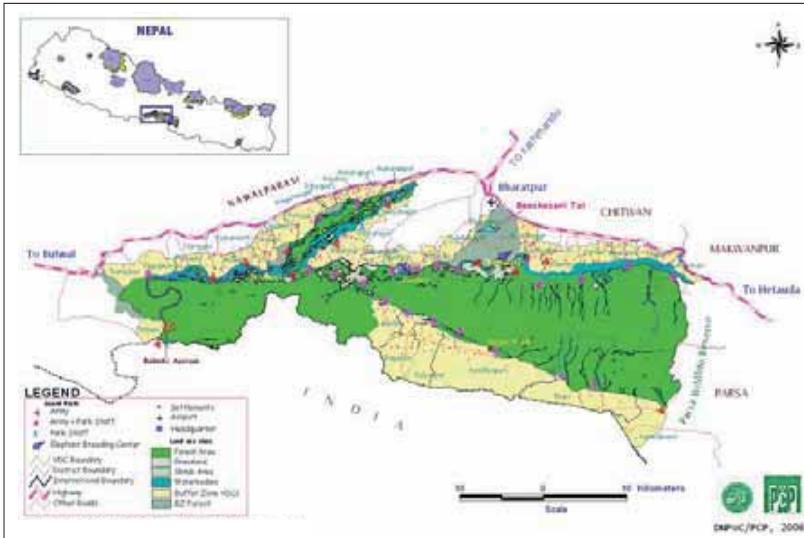
Aires protégées	Période d'affectation	Budget débloqué (roupies)
Parc national Chitwan	1998-2009	247 621 584
Parc national Bardia	1999-2007	19 836 157
Parc national Langtang	2000-2007	19 531 423
Parc national Sagarmatha	2005-2009	40 788 257
Réserve cynégétique Parsa	2008-2009	5 262 188
Réserve cynégétique Suklaphanta	2009	1 109 552
Parc national Sheyphoksundo	2009	2 044 951
Parc national Makalubarun	2009	1 395 142
Total		337 589 254 (4 624 510 \$EU)

Source: DNPWC, 2009a.

production de biobriquettes, l'aviculture, la pêche, les entreprises exploitant les produits forestiers non ligneux et le développement du microcrédit et des coopératives;

- activités communautaires de lutte contre le braconnage;
- tournées d'étude pour aider les populations locales à identifier de nouvelles sources de revenu.

Ces activités ont contribué à améliorer la zone tampon en tant qu'habitat pour les populations et la faune sauvage. Elles ont augmenté son capital physique par l'amélioration des infrastructures, son capital en ressources humaines par le développement des capacités à gérer la zone tampon et son capital financier grâce aux épargnes et aux programmes de crédit – favorisant ainsi la création d'un énorme capital social.



3
Carte du parc national
Chitwan et de sa zone
tampon

Les enjeux des zones tampons

Les aires protégées, telles que les parcs nationaux Chitwan, Sagarmatha, Langtang et Bardia, tirent des revenus considérables du tourisme; elles peuvent ainsi réinvestir un montant élevé dans le développement local. Malgré la politique qui encourage la participation et l'autonomisation, le revenu qui sert à protéger ces aires dépend largement du flux touristique. Partout où les touristes sont nombreux, les revenus sont eux aussi abondants. Les gestionnaires des aires protégées ont pu sensibiliser les populations à l'importance de la conservation une fois que celles-ci en ont vu et reçu les bienfaits. Toutefois, le soutien s'avère plus problématique pour les aires protégées pauvres en ressources et sujettes à des conflits entre les habitants et la faune sauvage (voir l'encadré en face), même si elles ne sont pas moins importantes que les aires très fréquentées sur le plan de la biodiversité.

Le problème du manque de ressources pourrait se résoudre grâce à la constitution d'un fonds groupé, dont les revenus provenant des aires protégées dotées de ressources serviraient à favoriser les zones avoisinantes moins nanties. Reste à voir si, à long terme, les parties prenantes des aires protégées les plus riches en ressources restent disposées à partager leurs revenus avec d'autres.

DISCUSSION

La gestion participative des ressources forestières est une réforme réelle de la gouvernance forestière au Népal. Elle a encouragé la participation d'une large gamme de parties prenantes et d'institutions pluralistes, comprenant plus de 21 000 groupes d'utilisateurs, soit plus de 11 millions de bénéficiaires. Les programmes de foresterie communautaire, de création de zones tampons et de cession à bail des forêts (décrits dans l'encadré p. 35) ont contribué aussi de manière considérable à réduire la pauvreté et à améliorer les moyens d'existence locaux.

Le succès du Népal en matière de conservation est le résultat de l'engagement, de l'entretien et de la confiance, tant de la part du gouvernement que des populations locales. Cependant, il faut des innovations permanentes pour reproduire et améliorer

dans l'ensemble du pays les bonnes pratiques et les leçons apprises. La capacité institutionnelle devra être réorientée, afin de satisfaire les aspirations des populations à de meilleurs services et de meilleurs résultats, au renforcement des moyens d'existence, à l'atténuation des conflits et à la promotion du rôle croissant de tous ces facteurs dans la conservation et la gestion des aires protégées.

Le Népal est un pays en développement, et ses impératifs – y compris le développement d'autres secteurs tels que l'agriculture, l'eau, le développement rural, l'énergie et les transports – se répercutent directement sur les ressources forestières. Les politiques des différents secteurs sont parfois en conflit ou se contredisent à cause de l'absence d'un mécanisme susceptible d'assurer la compatibilité pendant le processus de formulation des politiques. En outre, le pays n'a pas encore mis au point une politique et une stratégie nationales pour l'utilisation des terres, et la demande de terres boisées pour le développement des infrastructures est élevée. Environ 23 lois dans d'autres secteurs contredisent la loi forestière.

Le secteur des ressources naturelles a beaucoup souffert des troubles politiques intérieurs qui ont caractérisé la décennie écoulée. Il offre un terrain fertile à l'exploitation par les politiciens à la recherche

*Une part des revenus
provenant des zones
tampons est affectée
aux activités de
développement local,
comme la construction
de ce canal d'irrigation*



CHITWAN NATIONAL PARKS R. BHATTI



La gestion participative des ressources forestières au Népal a mobilisé plus de 21 000 groupes d'utilisateurs, soit plus de 11 millions de bénéficiaires

Conflits relatifs à la conservation et à la faune sauvage

Au Népal, tant les politiciens que le grand public considèrent largement les initiatives de conservation comme des mesures visant à protéger la nature et la faune sauvage, et à éviter les conflits entre cette dernière et les populations. Pourtant, avec l'augmentation du nombre d'aires protégées, les conflits humains-faune sauvage sont devenus un sérieux problème, se traduisant par une destruction des récoltes, des dommages matériels aux personnes et aux propriétés et des pertes de vies humaines dues aux grandes espèces de faune sauvage, comme les rhinocéros, les tigres et les éléphants. Entre 2006 et 2009, 51 personnes ont été tuées par des animaux sauvages (tableau 3). Ces conflits suscitent de graves préoccupations parmi les personnes qui vivent à l'intérieur ou autour des aires protégées et des forêts.

Paradoxalement, le succès de la gestion communautaire des forêts a également favorisé les conflits. Les collines, jadis dénudées, sont maintenant densément boisées et en mesure d'héberger une fois de plus la faune sauvage. Toutefois, la colonisation par les espèces sauvages prédatrices s'est avérée lente, et l'incidence des enlèvements d'enfants par des léopards dans ces collines s'est accrue ces dernières années.

Étant donné le nombre d'accidents, le gouvernement a mis au point récemment des directives visant à compenser financièrement les pertes de vie liées à la faune sauvage, les dommages physiques aux personnes et aux propriétés, et la déprédation du bétail et des récoltes. (DNPWC, 2009b; tableau 4).

TABLEAU 3. Pertes de vies humaines dues aux grandes espèces de faune sauvage, 2006-2009

Année	Nombre de victimes par espèce		
	Tigre	Éléphant	Rhinocéros
2006	8	7	5
2007	0	14	2
2008	2	6	3
2009	2	0	2
Total	12	27	12

Source: DNPWC, 2009a.

TABLEAU 4. Directives pour compenser les pertes liées à la faune sauvage

Catégorie de perte	Compensation (roupies)
Dommage physique limité	5 000
Blessures graves	50 000
Perte de vie	150 000
Perte de bétail	10 000
Perte de maison/hangar	4 000
Perte de semences entreposées	5 000
Pertes de cultures vivrières et fruitières	5 000

Source: DNPWC, 2009b.

de voix; au fil des ans, le pays a perdu une large part de ses ressources forestières, perte due à la coutume consistant à fournir des terres boisées pour la réinstallation des populations expulsées et les activités associées. Le gouvernement devrait arrêter la cession des terres boisées et concevoir des moyens novateurs d'aider concrètement les populations sans terre, grâce par exemple à l'achat et la distribution de terres privées. Le Népal ne peut pas se permettre de perdre d'autres forêts précieuses. Pour que le secteur forestier puisse prouver son importance et occuper une place forte dans le programme de développement national, il faudrait de toute urgence sensibiliser les responsables des politiques et les décideurs aux avantages environnementaux et économiques que les ressources forestières procurent, y compris leur contribution au produit intérieur brut (PIB), aux revenus locaux, aux moyens d'existence des populations tributaires des forêts et aux valeurs de la conservation, ainsi qu'aux nouvelles possibilités qu'offrent le changement climatique et les échanges de carbone. La sensibilisation et la prise de conscience pourraient encourager les législateurs à faire du programme sur l'environnement, la conservation et le développement l'un des domaines prioritaires de la nouvelle constitution.

CONCLUSION

Le Népal a traversé différents stades d'expérimentation et d'apprentissage dans son effort de conservation et de gestion de ses riches ressources biologiques, mais son approche participative récente appliquée à la conservation de la biodiversité a été peut-être le stade le plus instructif et réussi. Aujourd'hui, après 13 années d'expérience en matière de zones tampons, il est devenu évident que la gestion des aires protégées et les populations locales œuvrent de concert pour soutenir et satisfaire des besoins mutuels. Dans cette situation positive, les populations locales peuvent bénéficier d'un appui financier en contrepartie de leurs activités de développement

communautaire, alors que les aires protégées bénéficient de la participation des populations locales à leur planification et à leur gestion. Ce partenariat a abouti au développement d'un capital naturel, social, financier, humain et matériel – établissant des fondations solides pour la gouvernance de l'environnement. L'approche intégrée et participative a permis aux populations de mieux apprécier la conservation et d'acquiescer un sentiment de propriété vis-à-vis des aires protégées. ♦



Bibliographie

Département des forêts. 2010. *Management Information System*. Katmandou, Népal.

DNPWC. 2009a. *Annual Report 2008–2009*. Katmandou, Népal, Ministère des forêts et de la conservation des sols, Département des parcs nationaux et de la conservation de la faune sauvage.

DNPWC. 2009b. *Compensation guidelines for wildlife related loss*. Katmandou, Népal.

Khatri, T.B. 2009. *Key trends in forest policies, legislations and institutional arrangements; an initiative of the Asia Pacific Forestry Sector Outlook Study II*. Bangkok, Thaïlande, Bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Pacifique.

MFSC. 2002. *Nepal Biodiversity Strategy*. Katmandou, Népal, Ministère des forêts et de la conservation des sols. ♦