

Précis 24574



BANQUE MONDIALE DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS AUTOMNE 2001 NUMÉRO 217

Foresterie communautaire au Népal

Bien qu'il soit l'un des pays les plus pauvres du monde, le Népal montre la voie à suivre pour mobiliser la participation des collectivités à la protection et à la gestion de la forêt. Son programme de foresterie communautaire, engagé il y a plus de vingt ans, a permis de régénérer des zones substantielles de forêt dégradée. Il ne s'est pourtant pas déroulé sans heurts. En l'absence de précédents, le pays a dû procéder par tâtonnements et trouver des solutions novatrices à mesure que les difficultés surgissaient. La réalisation de deux projets financés par la Banque a été riche d'enseignements pour les pays où la participation communautaire à la protection et à la gestion de la forêt est amorcée. Ces leçons s'appliquent également à une autre démarche bâtie sur la participation des collectivités, le développement communautaire.

Selon une estimation du Département de l'évaluation des opérations (OED), la foresterie communautaire au Népal témoigne de l'évolution complexe et irréversible que les projets de développement communautaire peuvent introduire dans le tissu social, économique et politique d'un pays. Les responsables de l'action publique doivent anticiper dans les moindres détails le processus de prise de décision, les modalités de partage des bénéfices entre les parties prenantes et la stratégie de mise en œuvre. Quand un processus de participation communautaire est enclenché, il est impossible de rebrousser chemin et il est parfois difficile et onéreux de rattraper les erreurs. Deux questions appellent une attention particulière : l'impact de la foresterie communautaire sur la vie des plus

démunis et la coordination de l'action des bailleurs de fonds.

Historique

Plus de 90 % de la population népalaise vit en zone rurale. Les forêts offrent aux plus démunis et aux paysans sans terre un moyen de subsistance de première importance dans la mesure où leur survie quotidienne dépend du bois de feu, du fourrage et d'autres produits non ligneux. Les bois et les arbustes couvrent quelque 40 % du territoire népalais, dont 80 % environ sont constitués de collines ou de montagnes. La zone boisée la plus importante du pays, du point de vue économique, se trouve dans le *Terai*, une zone de basse altitude étroite, fertile, densément peuplée située le long de la frontière avec l'Inde.



Le commerce du bois provenant de sa ceinture ininterrompue de forêts procure une source majeure de revenus à l'État. Par contraste, les forêts situées dans la région des collines centrales sont entrecoupées de zones d'habitats humains et de terres agricoles, et elles sont difficilement accessibles. Leur valeur tient essentiellement à ce qu'elles satisfont aux besoins fondamentaux de la population locale.

En 1957, le gouvernement a placé toutes les forêts népalaises sous sa responsabilité directe, mais il n'est pas parvenu à freiner le déboisement. Par suite de l'abandon des mécanismes indigènes anciens et traditionnels de gestion des ressources forestières du pays, d'immenses zones boisées ont disparu dans les années 50 et 60. L'échec des mesures publiques a ravivé l'intérêt pour la gestion participative des ressources. En 1978, le gouvernement a confié de petites zones de terres forestières aux *panchayats* (aujourd'hui remplacés par des pouvoirs publics locaux élus), pratique qui a souvent tenu à l'écart les utilisateurs forestiers vivant en dehors de la circonscription administrative du panchayat. Ceci a conduit, en 1988, à l'adoption du concept de gestion par les groupes d'utilisateurs. Le Plan directeur du secteur forestier népalais (1989) préconisait la participation communautaire à la gestion des forêts, et la loi sur les forêts de 1993 lui a accordé la plus haute priorité ; elle donnait par ailleurs aux groupes d'utilisateurs forestiers un statut juridique d'« institutions autonomes et collectives dotées d'une succession perpétuelle » habilitées à vendre et à acheter les produits forestiers.

Gestion des groupes d'utilisateurs

Aux termes des modalités en vigueur, le gouvernement est propriétaire des terres, mais les groupes d'utilisateurs ont droit à la totalité des bénéfices produits par les forêts placées sous leur protection, ce qui leur donne tout intérêt à prendre soin d'elles. Ces groupes rassemblent des usagers principaux (ceux qui exploitent régulièrement la forêt et sont officiellement autorisés, à l'échelon local, à le faire) et des usagers secondaires (ceux qui l'exploitent de temps à autre, dans un but particulier ou pour un produit donné, mais à qui les usagers principaux n'accordent pas de droits sans réserve). Des agents de vulgarisation employés par le ministère des Forêts sont chargés d'enregistrer et de motiver les groupes. Chaque groupe doit élaborer et appliquer un programme d'opérations qui délimite la zone de gestion qu'il convient de protéger, décrit les pratiques de gestion forestière et de récolte, et définit les zones et les espèces à planter.

Projets financés par la Banque

Le premier projet de foresterie de la Banque au Népal, approuvé en 1980, a financé la foresterie sociale dans les collines. Le deuxième, axé sur le *Terai*, était une opération ambitieuse visant à stimuler la participation communautaire à la gestion de l'offre et de la demande de bois de feu, de fourrage et d'autres produits forestiers. Ce projet, qui

appuyait la foresterie sociale (plantation d'arbres en dehors de la zone forestière) et la gestion de la forêt naturelle, a cherché à encourager la conservation de l'énergie en distribuant des foyers améliorés. Malgré la plantation de nombreux arbres, l'OED a jugé les résultats de ce projet insuffisants. L'attention inadéquate portée à la formation et au renforcement des capacités s'est traduite par un programme d'exécution axé sur les objectifs qui a fait obstacle à des opérations forestières véritablement communautaires. Les idées et les éléments empruntés au premier projet, réalisés dans les collines, se sont avérés inadaptés aux conditions socioéconomiques du *Terai*. Les foyers « améliorés », qui n'avaient pas même fait l'objet d'essais véritables dans les collines, étaient fréquemment en panne et ne permettaient pas de satisfaire aux besoins culinaires locaux.

Le Projet de foresterie communautaire des collines, c'est-à-dire le troisième de la série, a permis d'élaborer le cadre stratégique, législatif et méthodologique nécessaire à la mise en œuvre du programme de foresterie communautaire du Népal. Il a par ailleurs mieux fait comprendre aux communautés des collines la nécessité de protéger les forêts et a placé plus de 300 000 hectares de forêts dégradées poussant sur les versants sous la protection de plus de 4 000 groupes d'utilisateurs. Les résultats de la principale composante du projet, c'est-à-dire la gestion des ressources forestières, ont malgré tout été mitigés parce que, dans les premiers temps, une trop grande place a été donnée aux plantations aux fins de restauration forestière. Dans plusieurs cas, l'importance accordée aux résultats quantitatifs a nui à la qualité du processus de constitution des groupes d'utilisateurs. Par ailleurs, la composante recherche n'a pas été exécutée, de sorte que les problèmes cruciaux surgis lors de l'exécution n'ont pu être résolus, et la médiocrité du suivi n'a pas permis de déterminer quelle portion de la couverture sylvestre régénérée pouvait être imputée au projet. L'OED a noté ce projet « modérément satisfaisant ».

Résultats mitigés

La gestion communautaire a ralenti le processus de déforestation au Népal, et 15 % des sols forestiers sont aujourd'hui protégés par des groupes d'utilisateurs. Dans les collines centrales (où de vastes zones boisées sont placées sous la protection des collectivités), le taux annuel de déboisement a été ramené à quelque 0,2 %, mais dans le *Terai*, la superficie des forêts régresse au taux annuel d'environ 1,3 % par an.

Il s'est avéré difficile de reproduire le type de projet réalisé dans les collines dans d'autres régions du pays, où les conditions sont différentes. La foresterie communautaire a pris son essor et s'est imposée dans les collines centrales pour diverses raisons. Le retentissement qu'a eu la dégradation des forêts népalaises dans le monde a poussé le gouvernement à prendre des mesures pour juguler le recul rapide et manifeste des forêts et à porter son attention sur les forêts des collines qu'il ne jugeait guère intéressantes sur le

plan commercial ou en tant que source de recettes publiques. Les communautés locales souhaitent aussi protéger ces forêts afin d'éviter une résurgence des effets de la déforestation — notamment les glissements de terrain et l'érosion. Le caractère dispersé des forêts avait facilité le recensement des groupes d'utilisateurs appropriés et la communauté internationale du développement s'était montrée disposée à fournir les ressources budgétaires pour financer les projets participatifs dans les zones rurales. Le gouvernement avait aussi entrepris d'adopter les réformes politiques et juridiques nécessaires à l'appui de la foresterie communautaire.

Il en est allé tout autrement dans le *Terai*, où le gouvernement hésite à céder les forêts aux groupes d'utilisateurs. La richesse des ressources forestières et la complexité des types de peuplement dans la région ont compliqué le travail d'identification de ces groupes. Même dans les zones où les forêts ont été confiées aux communautés, des anomalies sociales, notamment la répartition inéquitable et injuste des terres et des bénéfices, ont été dénoncées.

Partager les bénéfices, faire des choix

L'expérience du Népal met en évidence les ramifications multiples de la foresterie communautaire. Dans les collines, elle avait pour objectif premier de protéger une ressource dégradée et de moins en moins abondante. Nul ne pensait que les forêts pourraient être suffisamment réhabilitées pour avoir un rendement économique significatif. À l'évidence, c'est la perspective d'obtenir de tels rendements qui retient le gouvernement de reproduire le modèle communautaire des collines dans la riche forêt du *Terai*. Il hésite d'autant plus que la décision de confier les forêts aux groupes d'utilisateurs est irrévocable. Une fois les forêts cédées, il ne pourra se raviser. Aucune stratégie n'emporte aujourd'hui l'adhésion du gouvernement et des autres parties prenantes pour le *Terai*. Compte tenu de la force du mouvement de la société civile, de la présence de nombreux bailleurs de fonds (de petites entités indépendantes) et d'un gouvernement qui veut rester propriétaire de la forêt, il faudra peut-être qu'un médiateur intervienne pour amener les parties à une concertation.

La réussite du programme de foresterie communautaire soulève de nombreuses questions. Quand une ressource auparavant dégradée commence à produire des revenus substantiels, le gouvernement est-il en droit de compter que cette ressource sera mise à contribution pour appuyer les efforts de développement du pays, surtout dans un pays aussi pauvre que le Népal ? Ceux qui s'y opposent font valoir que les groupes d'utilisateurs participent déjà à ces efforts puisqu'ils financent, par exemple, des écoles des villages et des abribus. Toutefois, les revenus varient d'un groupe à un autre. Est-il juste que certains villages parviennent à se développer alors que d'autres restent à la traîne ? Sous quelle forme les groupes devraient-ils apporter leur contribution, étant donné que la foresterie communautaire opère en dehors du régime fiscal national ?

Les problèmes rencontrés durant les deux phases d'exécution

Dans les premières années (phase I), le projet devait en priorité permettre d'identifier et de former des groupes d'utilisateurs puis de transférer des terres forestières à ces groupes pour qu'ils les préservent et les gèrent. Plusieurs difficultés étaient inhérentes à cette phase : il fallait, d'une part, insuffler aux villageois l'esprit de participation communautaire indispensable à la constitution de groupes d'utilisateurs viables et, d'autre part, établir des stratégies, des lois et des procédures précises pour exécuter le programme de foresterie communautaire. Il était aussi essentiel de renforcer les capacités du ministère des Forêts, le principal organisme d'exécution, afin qu'il collabore avec la population à la protection et à la gestion de la forêt. De surcroît, les droits aux terres forestières étaient parfois imprécis, ce qui occasionnait des différends ; il fallait donc créer des mécanismes de règlements des litiges.

Quand la foresterie communautaire a commencé à s'imposer et que les forêts sont devenues exploitables, la phase II a commencé. L'idée dominante de la phase I était de protéger les ressources forestières et de satisfaire les besoins fondamentaux de la population. Les groupes d'utilisateurs ont formulé leurs plans opérationnels de manière à servir cet objectif ; ainsi, bien que les forêts exploitables puissent répondre à des besoins autres que les besoins de base des communautés, elles ne réalisent pas pleinement leur potentiel. Bâtir un consensus national quant à l'objectif primordial de la foresterie communautaire (qui consiste à satisfaire au moins aux besoins fondamentaux) représente un défi de taille pour la deuxième phase. Par ailleurs, la mise au point de plusieurs mécanismes perfectionnés de résolution des différends revêt une importance nouvelle, la nature des litiges ayant évolué à mesure que la valeur des ressources forestières augmentait. Ceux qui ne sont pas membres de groupes d'utilisateurs prennent conscience de la valeur des forêts protégées et souhaitent s'associer au mouvement et retirer leur part de profits. Les groupes d'utilisateurs risquent de transgresser leurs plans opérationnels pour exploiter le potentiel commercial des forêts. Les relations entre ces groupes et d'autres institutions de développement villageois suscitent aussi parfois quelques inquiétudes.

Il semblerait que les pauvres n'aient pas tiré grand avantage de la foresterie communautaire. Le pourcentage élevé d'analphabètes parmi les membres des groupes d'utilisateurs constitue un obstacle qui porte particulièrement préjudice aux personnes pauvres et vulnérables. Il est important de prêter davantage attention à certaines questions (le partage des bénéfices en fonction du degré de dépendance et la participation accrue des pauvres aux prises de décision, par exemple) ainsi qu'à la mise en place de dispositifs spéciaux pour veiller à ce que les plus démunis ne soient pas laissés pour compte pendant les premières années du programme. Pour éviter que les pauvres ne soient pénalisés, il serait bon, dans un premier temps, de

privilégier la recherche, la commercialisation, les échanges et l'exploitation de produits forestiers non ligneux. De plus, il faudra renforcer comme il se doit les capacités du ministère des Forêts et des groupes d'utilisateurs en dotant ces derniers de compétences nouvelles et plus complexes afin d'assurer une gestion durable des forêts et non plus seulement les protéger. Les partenariats avec les pouvoirs publics et les organisations non gouvernementales peuvent concourir à ce processus, mais ces activités doivent être coordonnées de manière à éviter les recoupements et le gaspillage de ressources rares.

Coordination des bailleurs de fonds

Le budget de développement du Népal est financé pour près de 80 % par de nombreux bailleurs de fonds, dont chacun n'apporte qu'une faible somme¹. Le soutien de la communauté internationale a permis au pays de mettre en œuvre un programme de foresterie communautaire, mais l'absence globale de coordination entre les bailleurs a empêché une utilisation optimale des moyens disponibles, semé la confusion parmi le personnel de terrain, et détourné l'attention de questions importantes comme la recherche. Les bailleurs conviennent qu'une meilleure coordination de leurs activités est nécessaire, et les efforts récemment déployés à cette fin ont sensiblement amélioré la situation. Sur le terrain, la coordination reste toutefois limitée compte tenu de la diversité des zones géographiques ciblées et des conditions imposées.

Récapitulatif des leçons tirées de l'expérience népalaise

L'expérience népalaise offre des enseignements utiles aux pays qui souhaitent promouvoir la participation communautaire à la protection et à la gestion des forêts ainsi que d'autres activités de développement communautaire :

- Les aspects du programme qui influencent la vie des plus démunis méritent une attention particulière. Dans l'économie foncièrement agricole du Népal, le développement du secteur forestier a une incidence majeure sur la vie des pauvres car les combustibles ligneux, le fourrage, et d'autres produits non ligneux des forêts environnantes complètent substantiellement les revenus quotidiens de leur travail.
- La première phase doit servir à établir le cadre nécessaire à la mise en œuvre de la foresterie communautaire. La deuxième, bien plus ambitieuse, concerne l'intégration du programme à d'autres projets de développement dans le pays et la consolidation des acquis.
- Il est impossible d'envisager d'emblée tous les problèmes et défis à la mise en œuvre d'un programme participatif communautaire. Il importe d'instaurer un système de suivi et d'évaluation efficace pour pouvoir rectifier les erreurs à mi-parcours, s'il y a lieu. L'assistance technique et un mécanisme de surveillance et d'évaluation performant revêtent une importance de premier plan dans le cas d'un projet qui ouvre des voies et promeut des idées nouvelles.
- Au Népal, les pauvres dépendent dans une mesure considérable des forêts ; le développement du secteur forestier devrait donc être intégré à la stratégie de lutte contre la pauvreté de la Banque. Outre l'expansion et la régénération de la couverture sylvestre, les objectifs de développement devraient être formulés, partiellement au moins, en termes de réduction de la pauvreté.
- L'intégration irréfléchie d'idées et de composantes d'autres projets ouvre la voie à l'échec, et la généralisation hâtive d'une action dont les résultats n'ont pas été évalués peut se révéler dommageable, comme dans le cas des « foyers améliorés » dans le *Terai*.
- Même si la foresterie communautaire constitue, à longue échéance, une stratégie dont chacun sortira gagnant, le recours au financement extérieur entraîne des coûts à court terme pour l'État. L'appui de la communauté internationale a permis de mettre en œuvre un programme de foresterie communautaire au Népal, mais le manque de coordination des activités a porté préjudice aux bailleurs de fonds comme au pays.

Note

1. Cf. OED, *The Drive to Partnership: Aid Coordination and the World Bank* (Washington : Banque mondiale, 2001) ; voir également le *Précis 201* (Washington : OED, 2000).

Derniers précis de l'OED

- 216 Promoting Environmentally Sustainable Development
- 215 Les leçons des projets d'approvisionnement en eau des populations rurales
- 214 Ouganda : pouvoirs publics, participation, population
- 213 Renforcer les capacités de suivi et d'évaluation en Afrique
- 212 Les enfants pauvres et l'école : le modèle du Chili
- 211 Renforcer les collectivités locales tunisiennes pour promouvoir un développement urbain décentralisé
- 210 Connecting with the Information Revolution
- 209 Participation in Development Assistance
- 208 India: Improving the Development Effectiveness of Assistance
- 207 Roumanie : adapter les institutions du secteur des transports aux besoins durant la transition
- 206 La réforme du secteur de l'énergie en Inde (1978-1999)
- 205 Impact du développement dans les villages de Java
- 204 Revue annuelle de l'efficacité du développement année 2000 : des stratégies aux résultats
- 203 Un équilibre délicat : la stratégie forestière de la Banque mondiale
- 202 La réduction de la pauvreté dans les années 1990 : la stratégie de la Banque mondiale
- 201 Vers un partenariat : la Banque mondiale et la coordination de l'aide
- 200 La femme et le développement : une évaluation du rôle de la Banque mondiale
- 199 Ghana : renforcer le système de transports
- 198 Encadrement agricole : l'expérience du Kenya
- 197 Vers une stratégie de développement intégré
- 196 Évaluations et défis du développement
- 195 Poverty Assessments: Maximizing Impacts
- 194 Involuntary Resettlement: The Large Dam Experience
- 193 Partnership for Education in Jordan
- 192 Réforme du secteur de l'électricité en Bolivie
- 191 Bangladesh : le progrès grâce au partenariat
- 190 Le transport en Indonésie
- 189 La santé au Brésil : s'attaquer à la complexité du système



Directeur général, Évaluation des opérations : *Robert Picciotto*
 Directeur, Département de l'évaluation des opérations : *Gregory Ingram*
 Responsable des évaluations sectorielles et thématiques : *Alain Barbu*
 Chef d'équipe : *Nalini Kumar*

- ▶ Ce *Précis* est fondé sur les travaux d'évaluation de Nalini Kumar, Responsable senior de l'évaluation, Groupe des évaluations sectorielles et thématiques, OED.

Précis

Responsable, Partenariats et gestion des connaissances : *Oswaldo Feinstein* • Rédacteur en chef : *Elizabeth Campbell-Pagé* • Rédactrice : *Caroline McEuen* • Diffusion : *Juicy Qureishi-Huq*

- ▶ Les administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer les *Précis* auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale. Pour obtenir gratuitement un *Précis*, veuillez contacter le bureau d'assistance de l'OED, par message électronique à l'adresse suivante : eline@worldbank.org ou par téléphone au 1-202/458-4497

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les *Précis* de l'OED sont produits par le Département de l'évaluation des opérations, partenariats et gestion des connaissances (OEDPK) de la Banque mondiale, Unité de vulgarisation et de diffusion. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du personnel du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale, aux institutions qui lui sont affiliées, ou à ses administrateurs.

Précis also available in English
<http://www.worldbank.org/html/oed>

Précis en español también disponible
<http://www.worldbank.org/html/oed>