



## NÉPAL : UN PAYS DésORMAIS STABILISÉ, OUVERT À LA COOPÉRATION AVEC LA FRANCE

### Compte rendu du déplacement du groupe interparlementaire d'amitié France – Népal au Népal

*4 au 11 septembre 2022*

Une délégation du groupe d'amitié France-Népal, composée de son président, M. Daniel Salmon, et de Mme Anne-Catherine Loisier, s'est rendue au Népal du 4 au 11 septembre 2022.



*La délégation avec M. Ganesh Prasad Timilsina, Président du Sénat népalais.*

### **I.- Un pays en cours de transformation intérieure et en recherche d'équilibre géopolitique**

#### **A – Une démocratie encore jeune à l'économie entravée**

##### **1. Une démocratisation progressive, mais réelle**

Le Népal, après l'insurrection maoïste entre 1996 et 2006, puis l'abolition de la monarchie en 2008, s'est doté, en 2015, d'une Constitution démocratique, fédérale et séculière. Cette Constitution a fait le choix du bicamérisme : la Chambre des

Représentants compte 275 sièges<sup>1</sup>, et l'Assemblée nationale (chambre haute) 59 membres<sup>2</sup>.

La scène politique reste largement dominée par les **partis d'obédience communiste**, maoïste et marxiste-léniniste, qui ont toutefois renoncé à la dictature du prolétariat. Les leaders historiques de la rébellion, en particulier KP Sharma Oli, président du Parti communiste du Népal, marxiste-léniniste, actuellement dans l'opposition, et Pushpa Kamal Dahal, dit Prachenda, président du Parti communiste unifié du Népal, maoïste, dans la coalition au pouvoir, continuent d'occuper une place prépondérante. Toutefois, le mode de scrutin permet l'existence d'autres partis politiques, notamment le Parti du Congrès, dont le dirigeant, Sher Bahadur Deuba, est l'actuel Premier ministre, et favorise les coalitions.

Les prochaines élections législatives, prévues fin 2022, seront un test pour la solidité de la démocratie népalaise. Elles pourraient aussi permettre d'engager le renouvellement de la classe politique – l'élection du jeune candidat indépendant Balendra Shah, un ancien rappeur, à la mairie de Katmandou, en mai 2022, reste

<sup>1</sup> 165 députés sont élus au scrutin majoritaire à un tour dans des circonscriptions uninominales, et 110 à la représentation proportionnelle dans une seule circonscription.

<sup>2</sup> Chacune des sept provinces élit huit sénateurs, selon un mandat échelonné de six ans, soit un renouvellement par tiers tous les deux ans ; les trois autres sénateurs sont nommés par le Président de la République sur recommandation du Gouvernement.

une exception. Alors que les jeunes représentent 30 % de la population, ils n'ont quasiment pas accès aux responsabilités, politiques notamment.



La délégation avec M. Sher Bahadur Deuba, Premier ministre du Népal.

#### La grande diversité népalaise

Le Népal, peuplé de 30 millions d'habitants, est caractérisé par une très grande diversité : **125 communautés et groupes ethniques** y cohabitent, de façon pacifique, avec leurs propres cultures, coutumes et langues.

Le pays compte aussi une communauté tibétaine, dont environ 10 000 réfugiés, qui constitue un irritant pour le voisin chinois.

Afin de pouvoir conserver et valoriser les informations sur les peuples indigènes et leurs connaissances, a été créé un Centre pour la recherche et le développement des peuples indigènes (CIPRED), ces derniers représentant **35 % de la population népalaise**. Les populations indigènes, souvent marginalisées, sont les premières victimes du changement climatique car elles vivent dans une grande proximité avec la nature (à 70 % en forêt).

**L'administration locale**, que le fédéralisme affiché par la Constitution veut en principe promouvoir, **demeure fragile**. Le pays compte 7 provinces, 753 municipalités et 6 443 arrondissements, mais ces collectivités ont peu de compétences, par exemple dans les transports (*cf. infra*), et de moyens. En revanche, **les forêts sont largement gérées par les communautés locales**, faisant vivre la démocratie et émerger des responsables politiques, des femmes notamment.

## 2. Une économie fragile encore dirigée

**Le Népal**, qui fait partie des pays les moins avancés, **est le pays le plus pauvre d'Asie après l'Afghanistan**<sup>3</sup>. Un quart de la population vit sous le seuil de pauvreté, et 5 millions de personnes sont sous-alimentées. Le taux de chômage est de 40 %, mais le poids du **secteur informel** est **considérable**.

Les **inégalités** sont **très profondes**, quoique moins visibles que dans d'autres pays : persistance du système de castes – certes moins rigide qu'en Inde, mais toujours structurant dans la vie sociale, plus encore en milieu rural ; faiblesse de la richesse intérieure à redistribuer (PIB par habitant de 1 200 dollars) ; système fiscal peu élaboré – le budget de l'État est essentiellement alimenté par les droits de douane et l'aide au développement.

À ce titre, la **Banque asiatique de développement (BAD)** accorde des prêts au Népal à hauteur de 600 millions de dollars par an, ainsi que 165 millions au titre de l'acquisition de vaccins anti-Covid ; les projets en cours de réalisation qu'elle finance (infrastructures, amélioration de l'accès aux services de base et lutte contre la pauvreté) représentent 3,2 milliards. Quant au **Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD)**, il consacre au pays 30 millions de dollars sous forme de dons (secteur social, soutien des microentreprises, lutte contre le changement climatique, gouvernance – justice, droits de l'Homme, décentralisation, système électoral, fonctionnement du Parlement). Le PNUD, en soutenant les efforts de réconciliation et de paiement de réparations, a contribué à relever le défi de l'après-guerre civile. L'action des bailleurs occidentaux dans le pays bénéficie d'une très bonne coordination. Elle est centrée sur plusieurs priorités telles que les infrastructures, l'éducation, l'hydroélectricité ou encore l'inclusivité. Par ailleurs, en février 2022, le parlement népalais a approuvé le **programme américain Millenium Challenge Corporation**, prenant la forme de subventions d'un montant de 500 millions de dollars et visant à stimuler la croissance économique et à réduire la pauvreté.

<sup>3</sup> Le taux de pauvreté est toutefois passé de 25 % en 2010 à 8 % en 2021.

La **première source de devises** du Népal (23 % du PNB) est constituée des **transferts de fonds de ses travailleurs expatriés** – 3 millions officiellement, sans doute plus, ce qui fait de ce pays l'un des plus grands bénéficiaires de transferts de fonds au monde.

**L'agriculture demeure le fondement de l'économie népalaise** (un quart du PIB, mais **64 % de la population active**), l'industrie étant axée sur la transformation de produits agricoles.

**La forte volonté affichée par les autorités népalaises de rejoindre la catégorie des pays à revenu intermédiaire en 2026 se heurte toutefois à de réels obstacles.**

**L'économie**, sans être planifiée, **reste pénalisée par un environnement réglementaire complexe**. Le secteur privé s'est développé et consolidé, mais **l'accès des entreprises multinationales au marché népalais reste difficile** (problèmes de gouvernance, rigidités administratives, risque financier élevé, existence de monopoles et cartels, corruption, etc.).

Les autorités ont défini **plusieurs axes prioritaires de développement : la santé, la souveraineté alimentaire, la construction d'infrastructures (routes et aéroports), le réseau électrique ou encore le tourisme**. Toutefois, ceux-ci ne s'inscrivent pas suffisamment dans une stratégie nationale de développement structurante, et **les investissements publics font défaut**, dans les transports par exemple – les marges de manœuvre existent toutefois car l'État est peu endetté, même si le taux d'endettement a augmenté de près de 20 points en quatre ans. Une telle stratégie a toutefois été annoncée pour la période débutant après les élections législatives.

**Beaucoup de jeunes Népalais s'expatrient**, soit pour étudier, soit pour travailler, d'autant plus que les autorités concluent des accords d'envoi de main-d'œuvre à l'étranger, à l'exemple des 10 000 infirmières népalaises qui doivent pallier les pénuries de personnel du *National Health Service* (NHS) britannique.

**B – Entre prisme indien très marqué et influence chinoise croissante, la recherche permanente de l'équilibre**

**Le Népal est très marqué par sa géographie**. Situé entre deux « géants » asiatiques, il est de fait **enclavé en Inde**, alors que l'Himalaya constitue une frontière naturelle, du reste fermée, avec la Chine.

Cette **proximité géographique avec l'Inde** se retrouve **sur de nombreux plans** :

- **culturel** : plus de 80 % de la population népalaise est **hindouiste**<sup>4</sup> – mais l'hindouisme n'est plus religion d'État, soit une proportion plus élevée qu'en Inde. Les relations entre les groupes religieux sont toutefois pacifiques ;

- **diplomatico-militaire** : les relations officielles demeurent réglées par le **traité de paix et d'amitié** entre l'Inde et le Népal, **signé le 31 juillet 1950** dans un contexte très différent de celui d'aujourd'hui, qui établit certes la liberté de circulation des personnes et des biens entre les deux pays, mais accorde d'**importantes prérogatives à l'Inde en matière de défense et de politique étrangère** ;

- **politique** : les dirigeants politiques népalais sont traditionnellement très proches de l'Inde, et les visites bilatérales sont très fréquentes entre les deux pays ;

- **économique** : l'Inde est le **premier partenaire économique** du Népal.

Cette relation privilégiée entre Katmandou et New Delhi fait dire, sur place, que « **le Népal regarde le reste du monde à travers le prisme indien** ».

**Pour autant, l'influence chinoise au Népal se renforce**. La Chine est désormais le deuxième partenaire économique du pays. Les relations sino-népalaises, établies en 1955, se sont particulièrement développées au cours des dernières années, et un nouveau traité d'amitié a été signé en 2009.

Dans ce contexte, le Népal se voit contraint de gérer les relations entre deux puissances rivales qui pourraient y intervenir si elles

<sup>4</sup> Les bouddhistes représentent 12 % de la population, et les musulmans, moins de 5 %.

estimaient compromis leurs intérêts vitaux dans le pays.

Dès lors, le pays recherche l'équilibre dans ses prises de position internationales, qui se fondent généralement sur les valeurs de la Charte de l'ONU, et promeut la non-ingérence, le non-alignement et le multilatéralisme. Ainsi a-t-il **condamné l'agression russe en Ukraine**, dans un souci de préservation de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des États. Il attache aussi une grande importance à son intégration dans les organisations régionales.



La délégation avec des députés et sénateurs népalais.

Par ailleurs, le Népal est le deuxième pays pourvoyeur de troupes au sein des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (5 649 casques bleus déployés au sein de douze opérations de maintien de la paix, en particulier au Soudan du Sud, en République démocratique du Congo, au Liban et en République centrafricaine<sup>5</sup>).

Mais les autorités népalaises cherchent aussi à tirer parti de l'intérêt que présente leur pays auprès de ces puissances, avec **l'objectif final de préserver sa souveraineté**. Ainsi, par exemple, cherchent-elles à éviter la prise du contrôle par l'Inde de leurs ressources hydroélectriques. C'est pourquoi elles entendent **renforcer leurs relations avec des partenaires européens**, perçus comme compétents et neutres.

<sup>5</sup> Au 31 janvier 2022.

## II.- L'importante évolution du Népal ouvre des perspectives à la coopération avec la France

### A – Un pays victime du changement climatique, mais en transition énergétique et environnementale

#### 1. La dégradation de l'environnement népalais

Se situant à la jonction de zones climatiques distinctes, le Népal bénéficie d'une **grande diversité d'espèces animales et végétales** et d'**écosystèmes très variés**. La forêt couvre 40 % de son territoire (9 millions d'hectares).

**Le pays fait partie des plus exposés au risque climatique**. Le changement climatique se traduit, de façon très visible, par le recul de la biodiversité, la dégradation et la réduction des ressources en eau douce, la sécheresse en haute montagne, des moussons erratiques, la fonte des glaciers ou encore la pollution de l'air, à Katmandou en particulier, ainsi que par l'accélération de l'exode rural. Le pays connaît en effet une **urbanisation très rapide** : 40 % de la population vit en ville, contre 15 % il y a vingt ans.

Dans ce contexte, les autorités népalaises, qui poursuivent **l'objectif de parvenir à une économie décarbonée en 2045**, soutiennent fortement les accords de Paris.

Le Centre international pour le développement intégré de la montagne (ICIMOD)<sup>6</sup> œuvre à promouvoir un développement respectueux de l'écologie au moyen de projets de dimension locale conduits avec de jeunes entrepreneurs (inclusion des femmes, adaptation des communautés montagnardes au changement climatique grâce à la construction d'un réservoir d'eau de pluie et à l'irrigation, utilisation de biopesticides et d'engrais naturels, conseils agronomiques sous forme numérique, lutte contre les nuisibles, etc.).

<sup>6</sup> ICIMOD est une organisation intergouvernementale créée en 1983, comportant huit États membres : Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Birmanie, Chine, Inde, Népal et Pakistan. Son siège se trouve au Népal (Lalitpur).

## 2. Une consommation énergétique encore faible

Au Népal, 80 % de l'eau provient des pluies<sup>7</sup>, et 10 % à 15 % de la fonte des glaciers. La **production hydroélectrique** est appelée à se développer pour couvrir les besoins domestiques, mais aussi ceux de l'Inde, dont la consommation électrique ne cesse de croître. Elle est facilitée par les conditions de stockage de l'eau (remplissage des barrages pendant la mousson et utilisation pendant la saison sèche), la résistance des barrages aux séismes, la réticence des Népalais à habiter le long des rivières.

**La facture énergétique népalaise a beaucoup augmenté** : elle est passée en quelques années de 1,5 à 2,5 milliards de dollars par an. Elle reste pour autant relativement réduite, mais devrait continuer de croître compte tenu de besoins importants.

Le nombre de voitures par habitant, encore limité, est néanmoins appelé à augmenter. **La demande de transport public est réelle, mais le système est actuellement mal organisé.**

Faute d'investissements gouvernementaux comme de réflexion stratégique dans ce secteur, certaines autorités municipales cherchent à promouvoir la mobilité urbaine, en coopération avec le secteur privé. Ainsi, à Katmandou, la société Sajha Transport est missionnée pour améliorer le transport public en mettant en circulation 40 bus électriques d'ici fin 2022. À Patan, la municipalité a créé 32,5 kms de pistes cyclables et a investi dans des bus et motocyclettes électriques pour les agents municipaux. C'est toutefois l'ensemble de la compétence « transports » qui devrait être structurée (création d'une autorité de gestion, politique tarifaire, construction de parcs de stationnement, réflexion sur des liaisons urbaines à privilégier, le téléphérique par exemple [cf. *infra*], en cas de moyens de transport limités, etc.). Une offre organisée de transports publics avantageux permettrait de limiter le recours, quasi exclusif actuellement, à la voiture.

<sup>7</sup> Le Népal compte six grandes rivières et environ 6 000 cours d'eau.

## 3. Des secteurs en transition environnementale : le tourisme et la gestion des déchets

Le **tourisme**, de trekking et de haute montagne en particulier, mais aussi culturel et patrimonial – sept sites de la vallée de Katmandou sont classés au patrimoine mondial de l'UNESCO – est un **secteur important de l'économie népalaise** (10 % du PIB et plus d'un million d'emplois directs). Activité saisonnière par nature, il avait été **très affecté par la pandémie de Covid-19**. Les autorités ont récemment lancé un **programme visant à redynamiser le tourisme tout en le rendant plus durable et responsable** (création d'une police touristique et d'un dispositif de sauvetage, lutte contre le sur-tourisme, lié à l'étroitesse des périodes d'ascension ; gestion des déchets ; formation des guides et accompagnateurs), en lien avec le secteur associatif.

Le Népal ne dispose **pas encore d'un système organisé de collecte et de tri des déchets** qui, de façon informelle, relèvent de l'initiative privée ou associative. Ainsi, certaines associations et entreprises sociales, telle Khaalasisi, salarient des personnes très défavorisées appartenant généralement aux castes stigmatisées pour collecter les déchets recyclables, ce qui favorise l'insertion sociale et professionnelle et réduit le volume des dépôts dans les décharges.

### B – D'excellentes relations franco-népalaises malgré une coopération pour l'instant réduite

La France bénéficie d'une **très bonne image** au Népal, dont elle a soutenu le cheminement démocratique. La Révolution française et la devise républicaine constituent une source d'inspiration pour les actuels dirigeants népalais. Les deux pays, qui entretiennent des **relations diplomatiques depuis 1949**, ont récemment défendu les mêmes positions à l'ONU, notamment en condamnant l'agression russe en Ukraine. **Plus de 30 000 touristes français** visitent chaque année le Népal, attirés par le tourisme d'aventure et de haute montagne. L'aide française à la reconstruction après le dramatique séisme

de 2015, ainsi que celle pendant la pandémie de Covid-19<sup>8</sup>, ont été très appréciées.

En l'absence d'aide publique bilatérale au développement, le soutien de la France au Népal se matérialise aussi par ses contributions au budget de l'Union européenne (qui lui alloue 50 millions d'euros par an) et au PNUD, et par son statut d'actionnaire de la BAD. L'Alliance française de Katmandou est l'élément central de la coopération culturelle et éducative, complété par une école française internationale bilingue.



La délégation avec M. Chiribabu Maharjan, maire de Patan (Lalitpur), et M. Gilles Bourbao, Ambassadeur de France.

Quant au **commerce entre la France et le Népal**, il **reste limité**. La France bénéficie d'un solde commercial favorable et importe chaque année des produits textiles népalais. Les exportations françaises sont principalement destinées au domaine aéronautique, plusieurs entreprises bénéficiant de l'écosystème des avions ATR, qui dominent le marché des vols domestiques au Népal. Des opportunités pour les entreprises françaises existent par ailleurs dans les secteurs de l'imprimerie, de

<sup>8</sup> Une cargaison de 7 tonnes de matériel médical, comprenant des respirateurs de transport et de réanimation, des équipements de protection (masques et visières) et des tests antigéniques, a été livrée à Katmandou par un Airbus A350. En janvier 2022, la France a fait le don de 685 400 doses de vaccins Vaxzevria au Népal, via la facilité COVAX.

l'hydroélectricité, du transport aérien, des infrastructures urbaines et des télécommunications.

### C – De riches perspectives pour la coopération franco-népalaise

Il existe de **nombreux secteurs d'opportunités au Népal**. Toutes les autorités népalaises rencontrées par la délégation ont insisté sur le **rôle que la France devait jouer au bénéfice du développement du pays**, d'autant plus que **les savoir-faire français y sont très appréciés et restent attendus**.

Le Népal dispose d'importantes ressources naturelles, notamment de **forêts**, dont la plupart appartiennent à l'État (*cf. supra*). De même, le **potentiel agricole** du pays reste largement inexploité. Le Népal produit des céréales, notamment du riz, mais la majorité de la production agricole est destinée à la subsistance ou à la consommation locale ; seulement 13 % est commercialisée. Par ailleurs, la géographie népalaise, au centre de la chaîne himalayenne, est favorable à l'exploitation de **divers mines et minéraux métalliques et non métalliques**. L'industrie du ciment se développe.



La délégation avec M. Madhav Kumar Nepal, président du groupe d'amitié Népal-France.

Le cas plus le plus emblématique est sans doute celui de l'eau et de l'hydroélectricité, alors que 10 % de la population népalaise n'est pas reliée au réseau électrique.

Le développement du Népal requiert la maîtrise de l'eau et de l'hydroélectricité, et le pays bénéficie d'un **potentiel hydroélectrique considérable, estimé à 42 GW** (30 fois plus que la consommation d'énergie actuelle), dont **à peine 3 % est actuellement exploité**, soit moins que la demande nationale (1 750 MW).

L'Inde, unique acquéreur de l'hydroélectricité népalaise à ce jour, est le principal partenaire du Népal dans ce secteur. Au printemps 2022, les deux pays ont conclu un accord pour construire une centrale hydroélectrique de 695 MW dans l'Est du Népal (projet Aurun IV) puis, en août, un autre accord relatif à deux projets (West Seti et Seti River) devant générer au total 1 200 MW, dans l'Ouest du pays cette fois. Le Népal va devenir un exportateur régulier d'électricité non seulement vers l'Inde, mais aussi vers le Bangladesh.



Exemple de projet d'énergie solaire soutenu par Gham Power.

Mais la volonté de valoriser son potentiel et de réduire sa dépendance à l'Inde conduit le pays à **rechercher d'autres interlocuteurs**, d'autant plus que la production ne couvre pas les besoins énergétiques sans cesse croissants de l'Asie.

Les opportunités pour des entreprises européennes, et donc aussi françaises, existent. La branche énergie solaire de Total va ainsi étudier le marché népalais, qui a besoin non seulement d'investissements, mais aussi de conseil et d'ingénierie.

Le secteur de la mobilité urbaine offre aussi des opportunités à des entreprises françaises telles que la société iséroise POMA, spécialiste du transport par câble. Cette dernière a développé le **projet d'un téléphérique à Katmandou**, comme elle a mis en place le métrocâble à Medellin (Colombie), qui présente l'avantage, dans une ville peuplée et saturée, de proposer un site propre intégré au réseau.

\*

\*\*\*

Au terme de ce déplacement, la délégation a acquis la conviction que la France et le Népal, dont les relations politiques sont excellentes, doivent accentuer leurs coopérations dans des secteurs d'avenir au bénéfice du développement durable et de la lutte contre le changement climatique.

#### Énergie solaire : exemple de la société Gham Power

La société Gham Power, présente dans quasiment tout le pays, et que soutient l'ambassade de France, installe des panneaux solaires (dont la durée de vie est de 30 ans) sur les toits dans les communautés villageoises, selon un système de financement relevant du micro-crédit et assurant un équilibre financier. Les paysans népalais produisent ainsi l'électricité nécessaire à leurs besoins en remplaçant les générateurs diesel, ce qui est bénéfique pour l'environnement, et peuvent aussi percevoir un revenu issu de la vente de cette électricité ; cette ressource doit permettre de financer les travaux.

Gham Power apporte aussi une assistance technique, en particulier pour la maintenance. 5 000 projets réalisés par cette entreprise depuis dix ans, généralement de dimension réduite, dont l'équipement de 200 écoles, représentent 6 MW.

Le développement de l'entreprise est cependant limité par des obstacles réglementaires (part de l'énergie solaire fixée à 10 % de la production électrique et rapport d'impact environnemental lourd).

**Composition de la délégation**



**M. Daniel SALMON**

Président du groupe d'amitié

Sénateur d'Ille-et-Vilaine  
(Écologiste – Solidarité et Territoires)



**Mme Anne-Catherine LOISIER**

Membre du groupe d'amitié

Sénatrice de la Côte-d'Or  
(Union centriste)

**Composition du groupe d'amitié :**

[http://www.senat.fr/groupe-interparlementaire-amitie/ami\\_633.html](http://www.senat.fr/groupe-interparlementaire-amitie/ami_633.html)