



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.17/IPF/1996/2
13 février 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
GROUPE INTERGOUVERNEMENTAL SPÉCIAL
SUR LES FORÊTS
Deuxième session
11-22 mars 1996

APPLICATION AUX NIVEAUX NATIONAL ET INTERNATIONAL DES DÉCISIONS
RELATIVES AUX FORÊTS ISSUES DE LA CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, Y COMPRIS L'EXAMEN DE
LEURS ARTICULATIONS SECTORIELLES ET INTERSECTORIELLES

Élément de programme I.2 : Causes profondes du
déboisement et de la dégradation des forêts

Rapport du Secrétaire général

RÉSUMÉ

Le déboisement et la dégradation des forêts posent de graves problèmes dans certaines régions du monde, mais toute modification du couvert forestier n'est pas nécessairement préjudiciable. Il convient d'adopter une approche différenciée qui vise à inverser les processus les plus dommageables et à favoriser les plus bénéfiques. On ne peut juger du danger des changements que dans le cadre de politiques nationales qui définissent le couvert forestier (superficie, situation géographique, type) le plus apte à répondre efficacement aux différents besoins en produits et services forestiers. Les politiques relatives aux forêts (et aux arbres en général) doivent concorder avec la politique économique du pays ainsi qu'avec ses politiques en matière d'utilisation des sols et de développement durable.

Les échanges internationaux actuels ne semblent offrir que peu d'incitations à l'exploitation durable. En outre, la gestion écologiquement viable des forêts se heurte à de nombreux autres obstacles directs, notamment les distorsions économiques, comme la sous-évaluation du prix de certains types de bois et des services offerts par les écosystèmes forestiers; l'incapacité des institutions nationales de gérer leurs propres ressources

forestières; les régimes de droits de propriété en vigueur; les clauses d'octroi et de renouvellement des concessions; et les inégalités dans la répartition des bénéfices.

Les données disponibles donnent à penser que les causes profondes du déboisement et de la dégradation des forêts sont complexes. Les explications simplistes qui imputent le déboisement à la forte pression démographique dans les pays en développement, à la demande de bois tropicaux du Nord, ou à la nécessité de faire face au remboursement de la dette ne sont guère convaincantes et ne peuvent véritablement rendre compte de la diversité des situations observées. En fait, les effets sont synergiques et interdépendants, les questions intersectorielles et les liens internationaux qui résultent des politiques macro-économiques étant les uns comme les autres des facteurs déterminants.

Les liens entre les modifications préjudiciables du couvert forestier et leurs causes directes et profondes sont extrêmement complexes, varient considérablement d'un pays à l'autre et ne sauraient se ramener à des explications simples. Il serait donc fort dangereux de s'appuyer sur des généralisations pour arrêter les politiques à suivre dans ce domaine. C'est pourquoi le présent rapport propose une méthode de diagnostic propre à permettre aux gouvernements de déterminer les liens de causalité propres à leur pays en matière de déboisement et de dégradation des forêts et de définir ainsi les facteurs existants et les possibilités d'intervention. Cette méthode devrait également pouvoir les aider à déterminer les domaines dans lesquels ces interventions se sont avérées utiles, leur permettant ainsi de tirer parti de leurs acquis.

Bien qu'on dispose de statistiques relativement précises sur l'évolution du couvert forestier, on manque sérieusement d'informations sur la qualité des forêts. Or, les modifications imprévues les plus dommageables concernent le plus souvent davantage la qualité que la superficie des forêts.

Le niveau d'intervention le plus approprié peut être aussi bien local, national, régional ou international.

La nécessité pour les différents organismes et institutions intéressés de communiquer et de collaborer dans leurs domaines respectifs revêt une importance essentielle si l'on veut rationaliser l'allocation des ressources au niveau tant national qu'international.

Certaines causes du déboisement et de la dégradation des forêts sont extérieures au secteur forestier et dépassent les frontières nationales; c'est tout particulièrement dans ces cas que le Groupe intergouvernemental spécial sur les forêts pourrait juger utile de définir les options qui s'offrent en matière de coopération et d'intervention internationales.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 6	4
I. APERÇU GÉNÉRAL	7 - 22	5
A. Objectifs	7 - 12	5
B. Définitions	13 - 17	6
C. La valeur des forêts	18 - 22	8
II. SITUATION ACTUELLE DES FORÊTS	23 - 64	9
A. Nature et importance des changements	23 - 32	9
B. Causes directes et causes profondes de la transformation du couvert forestier	33 - 64	13
III. COMMENT DÉTERMINER LES DÉGÂTS SUBIS PAR LES FORÊTS	65 - 68	23
IV. INSTITUTIONS ET RESSOURCES : GÉNÉRALITÉS	69 - 73	27
A. Institutions et ressources	69	27
B. Mesure du couvert forestier	70 - 73	27
V. CONCLUSIONS ET MESURES PROPOSÉES	74 - 76	28
A. Conclusions	74	28
B. Mesures proposées	75 - 76	29

Tableaux

1. Valeur, biens et services produits par les arbres et les forêts	8
2. Valeur commerciale et non commerciale de la forêt	9
3. Modification annuelle des surfaces forestières et autres terres boisées par région, pour la période allant de 1980 à 1990	10
4. Cadre d'analyse : liens entre certaines des causes directes et des causes profondes de la déforestation et de la dégradation des forêts	24

INTRODUCTION

1. Le présent rapport porte sur l'élément I.2 du programme de travail du Groupe intergouvernemental spécial sur les forêts, "Causes profondes du déboisement et de la dégradation des forêts".

2. Il a été établi à la lumière des décisions prises par la Commission du développement durable à sa troisième session et analysées en détail par le Groupe à sa première session.

3. La Commission a défini l'élément de programme I.2 comme la nécessité de "recenser et examiner les moyens d'apporter une solution aux causes profondes du déboisement, de la dégradation des forêts et des obstacles à la gestion écologiquement viable des forêts, en s'intéressant en particulier aux facteurs intersectoriels, y compris l'impact des forêts aux niveaux national et international, sur les modes de consommation et de production, la pauvreté, l'accroissement de la population, la pollution, les termes de l'échange, les pratiques commerciales discriminatoires et les politiques non viables notamment dans le secteur de l'agriculture, de l'énergie et du commerce et compte tenu de l'incidence de ces phénomènes sur les forêts.

4. Par la suite, le Groupe a fait observer que pour préparer les délibérations sur cette question, il faudrait judicieusement examiner toute une série de facteurs, dont beaucoup avaient un caractère intersectoriel, et a recommandé d'établir un rapport sur les causes profondes de la dégradation des forêts et du déboisement et sur les obstacles à la gestion écologiquement viable des forêts qui regrouperait l'essentiel des travaux effectués dans ce domaine et en ferait ressortir les lacunes.

5. Le présent rapport a été établi par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), organisme chef de file par l'élément de programme I.2, en consultation avec le secrétariat du Groupe au sein de la Division du développement durable du Département de la coordination des politiques et du développement durable du Secrétariat de l'ONU. Il repose sur une étude réalisée par l'Overseas Development Administration du Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

6. La plupart des données qui y sont présentées sont tirées d'un certain nombre de sources récentes, notamment une publication de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) intitulée "Évaluation des ressources forestières, 1990 : pays tropicaux"; une publication de la Commission économique pour l'Europe (CEE) et de la FAO intitulée "Les ressources forestières des zones tempérées"; des rapports de pays adressés à la Commission du développement durable; l'initiative Inde-Royaume-Uni; les documents et conclusions de la réunion du Groupe de travail intergouvernemental sur les forêts mondiales, parrainée par le Canada et la Malaisie; diverses initiatives visant à mettre au point des critères et des indicateurs d'une gestion écologiquement viable des forêts, comme les processus d'Helsinki et de Montréal; les travaux de l'Organisation internationale des bois tropicaux dans le domaine de la gestion écologiquement viable des forêts; et la consultation de Bali, organisée conjointement par le Centre for International Forestry Research et le Gouvernement indonésien.

I. APERÇU GÉNÉRAL

A. Objectif

7. Un grand nombre des transformations que connaissent actuellement les forêts dans le monde entier sont tout à la fois de forte ampleur et préjudiciables dans la mesure où elles en réduisent aussi bien la qualité que la superficie; il ne faut donc épargner aucun effort pour s'attaquer aux causes profondes de ces phénomènes. Mais si les termes "déboisement" et "dégradation des forêts" ont été utiles en ce sens qu'ils ont permis d'appeler l'attention sur la gravité de la situation, ils risquent aussi d'être pris trop au pied de la lettre. Ils donnent l'impression que tout remplacement de forêt par un autre mode d'utilisation des sols est nécessairement préjudiciable et que tout reboisement est nécessairement bénéfique. Leur utilisation a donc tendance à détourner l'attention d'une approche mieux ciblée visant à inverser les processus les plus préjudiciables et à encourager les plus bénéfiques.

8. L'objet du présent rapport sera donc légèrement différent. Il décrira la nature des changements qui ont à l'heure actuelle une incidence sur la superficie et l'état de tous les types de forêt; il s'efforcera de déterminer les causes des transformations préjudiciables, en cherchant aussi à analyser les raisons qui rendent la gestion écologiquement viable des forêts si difficile; et il recommandera divers moyens de remédier aux problèmes ainsi recensés. Le rapport soulignera aussi la nécessité de s'efforcer de préserver ou de développer les forêts là où elles sont les plus utiles et pour des raisons qui se justifient. Il est de fait qu'en ce qui concerne l'utilisation des terrains forestiers, les besoins et les attentes varient selon les pays et en fonction des stades de développement et qu'ils continueront sans nul doute à évoluer à mesure que se poursuivra le développement.

9. On pourrait plus facilement s'employer à améliorer l'exploitation des forêts si l'accord était général quant à la superficie et à la nature optimales des forêts dans différentes situations. Dans l'intervalle, chaque pays pourrait soulever certaines questions difficiles, mais d'importance essentielle et essayer d'y apporter lui-même une solution :

a) Quel couvert forestier doit-il conserver pour répondre à ses besoins actuels et futurs?

b) De quelle nature et dans quels emplacements?

c) À quelles fins ces forêts devraient-elles être exploitées et au profit de qui?

d) Ces décisions sont-elles prises sur la base de l'intérêt national et se conforment-elles généralement à ce qu'on peut considérer comme des responsabilités et obligations internationales raisonnables?

10. Il existe en outre une autre question, plus difficile encore, qui se pose aux niveaux régional et international : "La somme des décisions nationales se justifie-t-elle à l'échelle mondiale?"

11. À cet égard, si un consensus raisonnable se dégagait, cela permettrait d'évaluer les transformations de la superficie et de la qualité des forêts, aux niveaux national et international, sur la base de certains critères judicieusement fondés sur les plans écologique, économique et social (voir l'encadré 1).

12. Un grand nombre des questions soulevées dans le présent rapport seront traitées et examinées en détail par le Groupe au titre d'autres éléments de programme; selon toute vraisemblance, le résultat de ces autres débats aura donc une incidence directe sur les recommandations finales qui seront élaborées par le Groupe au sujet de l'élément de programme I.2.

Encadré 1

Évaluation des conséquences de la transformation des forêts

Si la superficie et l'état d'une forêt sont dans l'idéal des données se prêtant à une mesure exacte, l'évaluation des avantages ou des préjudices d'une transformation tant qualitative que quantitative est dans une large mesure un jugement politique dépendant de conditions spatiales et temporelles données.

Néanmoins, on s'accorde en général à reconnaître que certaines transformations sont presque toujours préjudiciables, qu'il s'agisse de pollution intense, d'érosion grave du sol ou d'une diminution de la fertilité, de l'élimination d'espèces importantes et, en général, du remplacement d'un mode d'exploitation durable par un mode d'exploitation non durable. Dans tous ces exemples, le coût de la régénération s'est avéré infiniment supérieur au coût de la prévention; en fait, cette régénération peut parfois être techniquement impossible.

En outre, si quelques-uns des biens et services forestiers sont remplaçables, d'autres ne le sont pas. Le bois produit par des forêts naturelles peut être remplacé par du bois poussant dans des plantations ou par des matériaux de remplacement du bois. Les cultures arbustives ou les herbages peuvent, dans certains cas, assurer tout autant la protection des aires d'alimentation que les forêts. Mais le rôle que joue une forêt donnée dans le cadre de vie et les moyens de subsistance d'une communauté autochtone ou la diversité biologique qu'elle renferme ne sont pas remplaçables; ces caractéristiques sont souvent qualifiées de "capital naturel critique".

B. Définitions

13. Plusieurs définitions ont cours, mais les chiffres les plus fréquemment cités et les plus fiables sont contenus dans : a) la publication de la FAO intitulée Évaluation des ressources forestières, 1990 : pays tropicaux; et b) la publication de la CEE/FAO sur Les ressources forestières des zones tempérées.

14. Ces deux sources diffèrent. La première donne les définitions suivantes :

a) Les forêts sont définies comme des écosystèmes non soumis à une pratique agricole où la densité minimale du couvert d'arbres et/ou de bambous est de 10 %, généralement associés à une flore et une faune sauvages et à des sols à l'état naturel;

b) La déforestation correspond à une conversion des terres forestières à d'autres usages avec réduction du couvert forestier à une densité inférieure à 10 %. La dégradation correspond à des changements de densité (une forêt dense devient claire) qui influent négativement sur le peuplement ou le site, en réduisant, en particulier, la capacité de production. Par conséquent, la dégradation n'est pas incluse dans les estimations de déforestation.

15. La seconde publication définit les forêts comme suit :

Terres portant une couverture forestière (densité du peuplement) supérieure à 20 % environ de la superficie. Forêt continue composée d'arbres atteignant généralement plus de sept mètres de hauteur et pouvant fournir du bois. Elles comprennent les formations forestières denses dont les divers étages et le sous-bois couvrent une forte proportion du sol ainsi que les formations forestières claires avec une strate herbacée continue dans lesquelles la synusie arborée couvre au moins 10 % du sol.

16. Ces définitions se sont révélées plus utiles pour établir des statistiques mondiales normalisées sur l'évolution du couvert forestier que pour étudier la nature et les causes de cette évolution. Aux fins de la présente analyse, à moins que "déforestation" et "dégradation" ne s'imposent, on emploiera donc les termes plus neutres de "remplacement" et de "modification", qui se définissent comme suit :

a) Remplacement : remplacement de la forêt naturelle ou d'autres terres boisées en raison d'une autre utilisation de la terre;

b) Modification : modification de la forêt, qui peut être régressive (dégradation) ou progressive (régénération ou amélioration). Une dégradation extrême peut bien sûr entraîner une disparition complète des forêts.

17. Pour l'aménagement durable des forêts, la définition d'Helsinki a été retenue :

"L'aménagement durable désigne une intendance et une utilisation des forêts et des terres forestières, dont les modalités et le rythme permettent de maintenir, sans endommager d'autres écosystèmes, la diversité biologique, la productivité, la capacité de régénération et la vitalité des forêts ainsi que leur capacité actuelle et à venir de remplir des fonctions écologiques, économiques et sociales aux niveaux local, national et mondial."

C. La valeur des forêts

18. Le thème de l'évaluation des richesses forestières sera étudié en détail au titre de l'élément de programme III.1, qui doit également faire l'objet d'un débat de fond lors de la présente session du Groupe (voir E/CN.3/IPF/1996/6). Le présent rapport l'analyse néanmoins brièvement en raison de son importance pour le sujet traité.

19. Les arbres et les forêts fournissent divers biens et services (voir tableau 1) qui proviennent de l'exploitation tant directe qu'indirecte des ressources forestières. L'exploitation directe comporte l'extraction de produits utiles tels que le bois, les plantes comestibles et les plantes médicinales ainsi que d'autres activités telles que les loisirs et le tourisme. L'exploitation indirecte produit des services écologiques et environnementaux. Les arbres et les forêts prodiguent à l'homme des bienfaits dont témoignent la valeur accordée aux espèces et aux écosystèmes forestiers ainsi que leur importance esthétique et spirituelle. Préserver la santé des forêts permet en outre de conserver les espèces qui y vivent ainsi que les biens et les services qu'elles peuvent produire. On parle parfois à ce sujet de valeur de choix, ce qui reflète les avantages à venir que l'homme pourra tirer de l'exploitation des forêts.

Tableau 1

Valeur, biens et services produits par les arbres et les forêts

Usage direct	Valeur d'usage		Valeur non liée à l'usage	
	Usage indirect		Valeur de conservation	Valeur de choix
	<u>Valeur dérivée de l'extraction</u>			
Bois	Renouvellement des nutriments		Habitats menacés	Valeur à venir, qu'elle soit ou non liée à l'usage
Ressources génétiques	Microclimat		Espèces menacées	
Plantes médicinales	Filtre récepteur des émissions atmosphériques polluantes		Espèces ayant une valeur spirituelle	
Produits non ligneux	Protection des aires d'alimentation en eau			
	<u>Autres valeurs</u>			
Habitat humain	Retenue du carbone			
Écotourisme				
Loisirs				
Éducation				
Recherche scientifique				

20. Les biens et les services forestiers peuvent être classés en fonction du type d'avantage (direct ou indirect) qui en découle, de l'impact de cet avantage (local, national, régional ou global) et de son éventuelle commercialisation (voir tableau 2).

21. Deux éléments importants sont à prendre en compte en ce qui concerne les biens et les services forestiers ainsi que les usages des forêts évoqués ici. En premier lieu, les mêmes valeurs seront plus ou moins importantes selon le type de forêt; par exemple, certains types de forêt tirent l'essentiel de leur valeur du bois qu'elles produisent, alors que d'autres types de forêt fournissent d'autres produits importants. En second lieu, les différents usages peuvent se concurrencer, voire être en conflit : par exemple, une forêt exploitée pour son bois risque de ne pas avoir une grande valeur récréative ou esthétique.

Tableau 2

Valeur commerciale et non commerciale de la forêt

	Valeur commerciale	Valeur non commerciale
Valeur locale	Produits forestiers vendus au niveau local	Produits forestiers non commercialisés
Valeur nationale	Revenus du tourisme	Retombées du tourisme Protection des aires d'alimentation en eau
Valeur internationale et mondiale	Ressources génétiques exploitées actuellement	Piégeage du carbone Utilisations à venir des ressources génétiques Retombées du tourisme

22. La valeur et l'importance relative des biens et des services peut aussi changer avec le temps et selon les besoins et les modèles de développement suivis par les pays, ainsi qu'en fonction de l'importance que les gouvernements choisissent d'accorder au rôle des forêts dans l'économie nationale.

II. SITUATION ACTUELLE DES FORÊTS

A. Nature et importance des changements

23. On a beaucoup écrit sur les modifications de la couverture forestière. Les études de bonne source les plus récentes figurent dans les publications précédemment mentionnées de la FAO et de la CEE/FAO sur l'évaluation des ressources forestières. Compte tenu de leur acceptation générale, elles ne seront pas reprises ici, à l'exception du tableau 3, qui montre une récente agrégation des modifications des surfaces forestières par région, pour la période allant de 1980 à 1990.

Tableau 3

Modification annuelle des surfaces forestières et autres terres boisées
par région, pour la période allant de 1980 à 1990

Région	Modification annuelle 1980-1990 (en milliers d'hectares)	Pourcentage de la couverture totale
Afrique	-2 828	-0,3
Asie et Pacifique	-999	-0,6
Amérique latine et Caraïbes	-6 047	-0,5
Europe	190,8	0,13
Ex-Union soviétique	51,3	0,01
Amérique du Nord	-316,5	-0,11
Pays développés d'Asie et d'Océanie	-4,2	0
Total	-9 952,6	-0,2

Source : FAO "Forest resource assessment 1990: a global synthesis" FAO Forestry Paper, No 124 (Rome, 1995).

24. En ce qui concerne les évaluations types ci-dessus, il convient toutefois de noter que :

a) Premièrement, elles ne donnent aucun détail quant à la qualité des forêts;

b) Deuxièmement, on accorde une place de plus en plus importante aux fonctions plus étendues des forêts;

c) Troisièmement, il ressort de l'évaluation réalisée par la FAO que la plupart des pays tropicaux ne disposent pas des capacités institutionnelles suffisantes pour recueillir et analyser régulièrement les informations.

1. Remplacement des forêts

25. Les forêts sous forme d'écosystèmes largement dominés par des espèces ligneuses peuvent apparaître dans toute région du monde où la température est appropriée et les précipitations suffisantes; il est très probable qu'à une certaine époque, elles couvraient toutes les régions qui n'étaient ni trop froides, ni trop sèches ni trop exposées aux vents pour empêcher les arbres de pousser. Depuis toujours et surtout à l'époque néolithique, le contexte forestier a été marqué par l'action de l'homme, provoquant des défrichements de grande ampleur et une transformation de la surface boisée.

26. C'est dans les régions du monde agréables et saines pour les établissements humains et adaptées à l'agriculture organisée que les terres boisées ont été le plus fréquemment remplacées par d'autres types d'exploitation du sol. Dans beaucoup de ces régions, la couverture forestière a été fortement réduite, notamment dans les climats méditerranéens, semi-arides, tempérés et subtropicaux; dans les régions de steppes et de prairies, où la végétation naturelle est constituée de prés et de pâturages, ce sont ces derniers qui ont été remplacés et non les forêts. Dans les climats équatoriaux, la déforestation

/...

a été la plus marquée sur les sols volcaniques ou alluviaux riches et dotés de possibilités d'irrigation. Ce n'est donc pas par hasard si les plus grandes surfaces forestières subsistant au début de ce siècle étaient situées dans les régions boréales et sur les sols assez peu fertiles des zones tropicales humides.

27. Durant la dernière moitié du siècle, la déforestation s'est accélérée dans les zones tropicales humides, essentiellement en raison de l'introduction de nouvelles technologies de déboisement, d'agriculture et de l'éradication des maladies. Dans la plupart des cas, le déboisement à des fins agricoles a été délibéré et considéré comme favorable au développement, parce qu'il permettait d'accroître la sécurité alimentaire ou de fournir des cultures de rapport qui stimulaient le développement économique. Ces espoirs se sont concrétisés dans beaucoup de cas mais dans de nombreux autres, la disparition de la forêt s'est faite au profit d'une forme d'exploitation qui s'est révélée non viable ou désastreuse. Très récemment encore, on faisait peu de cas de la conservation de la diversité génétique dans les terres destinées à l'agriculture, aux établissements humains ou à des travaux majeurs d'infrastructure tout comme, chose surprenante, de la préservation du sol et de l'eau.

28. Dans une perspective historique, le remplacement des forêts a, en général, été bénéfique sur le plan social et économique; néanmoins, il a aussi été à bien des égards irraisonné et nocif. Rétrospectivement, on se rend compte qu'il aurait pu dans bien des cas intervenir dans des endroits différents, d'une autre façon et pour des objectifs autres. Les forêts font leur réapparition dans quelques régions du monde. Par exemple, dans l'est des États-Unis et dans certaines parties de la Méditerranée, des forêts secondaires naturelles se reconstituent spontanément, principalement en raison de l'abandon des terres économiquement marginales et des pâturages et au fur et à mesure de l'évolution des priorités sociales des habitants. Dans d'autres régions du monde, un manteau forestier (ne remplaçant cependant pas les forêts naturelles) est constitué sous forme de forêts artificielles ou d'arboriculture de rapport (arbres à caoutchouc, palmier à huile, arbres fruitiers et pépinières, par exemple). Ces exploitations sont souvent productives et utilisent efficacement les terres, mais certaines sont critiquées car elles remplacent d'autres écosystèmes à forte valeur écologique ou sociale. Comme on l'a déjà fait observer, les questions posées par la déforestation et la reforestation sont complexes; le problème n'est pas de savoir si oui ou non ces phénomènes se produisent mais d'en connaître les détails, c'est-à-dire où, à quel rythme et pourquoi. La conclusion est claire; le remplacement des forêts doit être délibéré et maîtrisé. Il est possible, quoique peu probable, que le remplacement non planifié puisse être inoffensif dans certaines circonstances, mais c'est un risque qu'aucun pays ne peut dorénavant se permettre de prendre; c'est pourquoi il est indispensable d'élaborer des stratégies nationales d'exploitation des forêts et des terres dont on puisse tirer le maximum d'avantages.

29. Les pays ne sont pas tous dotés du même potentiel et patrimoine forestier. Certains se trouvent sur des terres très fertiles et à forte potentialité agricole; d'autres pas. Certaines forêts sont très importantes en raison de la diversité biologique qu'elles abritent; d'autres ne le sont pas. Certains pays possèdent de larges superficies de sols érodables ou fragiles; d'autres pas. Il

est impossible de tirer de conclusion générale quant à la meilleure répartition possible des terres boisées en vue d'une fourniture optimale à long terme de biens et de services.

2. Modification des forêts

30. La modification des forêts et autres écosystèmes par l'homme remonte à l'aube des temps. Elle prend plusieurs formes : enrichissement méticuleux des écosystèmes naturels pour que l'homme en retire plus d'avantages; leur gestion viable pour assurer la continuité de ces avantages; surexploitation à court terme de certains produits conduisant à un appauvrissement à long terme des écosystèmes; fluctuations entre ceux-ci et notamment entre la surexploitation et l'abandon des terres et, tout récemment, les dommages causés par la pollution. Même s'il est difficile de recueillir des preuves quantitatives précises, il ne fait guère de doute que de vastes zones forestières et d'écosystèmes ligneux sont actuellement dégradés (selon tous les critères connus en matière de durabilité) sous l'effet combiné de diverses pratiques telles qu'abattage, pâturage, cueillette, chasse, incendies et cultures peu avisées.

31. Il y a lieu de faire plusieurs observations :

a) Les écosystèmes peuvent se reconstituer après la plupart des modifications subies, sous réserve que celles-ci ne soient pas trop extrêmes, ou autrement dit, irréversibles, et qu'on leur laisse suffisamment de temps pour ce faire;

b) Ce type de reconstitution se reproduit rarement car dans la plupart des régions du monde, les pressions de toutes sortes à l'effet contraire augmentent inexorablement;

c) Quelle que soit la qualité de la gestion, il n'est pas possible de tirer en permanence le maximum d'avantages pour la société et des choix doivent être opérés;

d) La dégradation des écosystèmes forestiers conduit invariablement à une perte de potentiel et, dans les cas extrêmes, s'apparente au déboisement.

3. Agriculture itinérante

32. Les cultures itinérantes et migratrices se situent à mi-chemin entre la modification et le remplacement; elles sont parfois l'une, parfois l'autre, ou une combinaison des deux. Leurs effets dépendent de la nature et de l'enchaînement des pratiques adoptées. Au mieux, ces pratiques peuvent conduire à une gestion viable des forêts associée à une succession de végétation par rotation, y compris des forêts secondaires enrichies de nombreuses espèces utiles et qui répondent aux besoins de la population locale. Dans le pire des cas, ces pratiques peuvent conduire à une dégradation extrême et à une perte de valeur à tous les niveaux.

B. Causes directes et causes profondes de la transformation du couvert forestier

33. Nombreux sont les facteurs à l'origine du déboisement et de la dégradation des forêts. Certains ont un impact direct sur la forêt elle-même et sont souvent facilement reconnaissables sur le terrain : ils sont dénommés "causes directes". Ils peuvent toutefois cacher toute une série d'autres facteurs, tous plus indirects ou plus lointains que celui qui les précède : ce sont les "causes profondes". Si certaines de ces dernières exercent sans nul doute une influence sur les causes directes, d'autres ont un impact moins immédiat. Enfin, au-delà des causes profondes, il y a les facteurs qui prédisposent au déboisement et à la dégradation des forêts; ils sont beaucoup plus difficiles à identifier avec certitude car bien souvent ils sont interdépendants et se renforcent mutuellement. Par exemple, un abattage excessif (la cause directe) peut résulter d'une exploitation illégale, laquelle, à son tour, peut être facilitée par l'inefficacité du contrôle exercé par les services des forêts, elle-même due à l'insuffisance des ressources allouées. Enfin, les facteurs de prédisposition, s'il en existe, pourront être une combinaison de faible croissance économique, d'agitation sociale, et de chômage notamment. Tous ces facteurs sont des causes profondes, certains intervenant plus précocement que d'autres dans la chaîne de causalité (voir encadrés 2, 3 et 4).

34. Il est parfois possible de reconstituer de façon fiable une telle chaîne, mais il devient plus compliqué et difficile de le faire à mesure que l'on s'éloigne des causes directes.

35. Cet exercice n'est pas sans rappeler le travail du médecin avant la prescription d'un traitement : les symptômes d'une maladie infectieuse peuvent être faciles à identifier et, lorsqu'ils l'ont été, on peut la plupart du temps prescrire un traitement précis pour guérir ou, du moins, soulager provisoirement. Il reste que les causes profondes seront, par exemple, une hygiène insuffisante, la malnutrition ou la promiscuité, qui nécessitent quant à elles des mesures beaucoup plus générales et à plus long terme, ou elles peuvent être d'ordre institutionnel, comme des services sanitaires insuffisants ou la pénurie de médicaments, notamment. Dans des cas aussi complexes, il importe d'accorder la priorité aux véritables facteurs limitants qui répondront bien à un traitement.

Encadré 2

Exemple illustrant les différences entre les causes directes et les causes profondes du déboisement et de la dégradation des forêts^a

<u>Causes directes</u>	<u>Causes indirectes</u>
RECONVERSION DES TERRES	ACCROISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE
Agriculture de subsistance	Accroissement naturel
Cultures marchandes/plantations	Migration, réinstallation
Élevage	
Autres usages : extraction minière, barrages, etc.	PAUVRETÉ
Urbanisation	ÉCONOMIE INTERNATIONALE
Équipements collectifs	
EXPLOITATION EXCESSIVE	Dette et ajustement macro-économique
	Appât du gain/"resquille"
Bois d'oeuvre	ÉCHEC DES POLITIQUES
Bois de feu	
Produits forestiers non ligneux	Réseau routier
CATASTROPHES (NATURELLES OU ANTHROPIQUES)	Subventions pour la reconversion des terres ou utilisation des sols à des fins plus rentables
Conditions climatiques extrêmes (ouragans, sécheresse, incendies, etc.)	Migration et colonisation
Inondations, glissements de terrain	Sous-estimation du prix des produits forestiers
Pollution	DÉFAILLANCE DE L'ÉCONOMIE
Déprédateurs	
	La notion d'utilité publique n'a pas été prise en considération
	AGITATION SOCIALE
	Destruction de la végétation
	Réfugiés et bouleversements sociaux

^a Ces exemples ne sont pas classés par ordre d'importance, leur impact variant selon les situations.

1. Causes directes

36. Les causes directes du remplacement des forêts par des terres non boisées sont principalement le défrichement du sol pour d'autres usages, tels que l'agriculture ou la construction, et les catastrophes naturelles (inondations, glissements de terrain, et incendie, notamment). Il arrive aussi que la forêt ait subi une transformation si profonde que toute régénération devient impossible.

37. De nombreux facteurs directs de transformation constituent de toute évidence une forme de dégradation. Il s'agit notamment :

- a) De la coupe de bois d'oeuvre et de bois de feu ou de la capture de gibier excédant la capacité de remplacement de l'écosystème;
- b) De la sélection excessive des espèces (taille et forme);
- c) Du surpacage;
- d) De la pollution atmosphérique;
- e) De la pollution des cours d'eau;
- f) De l'érosion des sols;
- g) Des incendies volontaires;
- h) De la diminution de la diversité biologique;
- i) Des maladies ou des espèces nouvelles de déprédateurs.

38. L'ampleur de la transformation des forêts est fonction tout à la fois de la fréquence et de l'intensité des activités humaines. Des captures répétées mais peu importantes de certaines espèces de gibier peuvent ne pas prêter à conséquence mais des coupes de bois d'oeuvre se succédant rapidement en forêt tropicale humide modifieront considérablement cette dernière, même si la coupe est de faible intensité, parce que des coupes trop claires auront été pratiquées et que les sites auront été endommagés pendant la coupe et l'enlèvement des arbres. Même la surexploitation d'une forêt pour le bois d'oeuvre peut ne pas causer de dégâts durables si elle est suivie d'une période de récupération suffisamment longue. Il en est de même pour les autres formes de dégradation. Un mauvais usage intermittent peut ne pas causer de dégâts permanents tandis qu'un mauvais usage continu aura très certainement de tels effets, qui pourront même être irréversibles, et entraînera éventuellement la disparition totale de la forêt.

2. Causes profondes

39. S'il est relativement facile d'identifier les causes profondes les plus proches des causes directes, il ne faut pas perdre de vue que chaque cause directe est plus souvent qu'à son tour liée à plusieurs causes profondes interdépendantes. En voici quelques exemples :

- a) Politiques nationales;
- b) Échec des stratégies ou de la planification;
- c) Insécurité des droits d'occupation;
- d) Absence de sources de substitution des biens et services forestiers;
- e) Réglementation et contrôle insuffisants;
- f) Spéculation foncière;

- g) Attrait des marchés plus lucratifs;
- h) Chômage;
- i) Pénurie de terres à cultiver;
- j) Déplacements de populations;
- k) Agriculture défaillante;
- l) Meilleures conditions d'accès;
- m) Déplacements de population consécutifs à d'autres utilisations du sol;
- n) Brûlis pour l'agriculture ou l'amélioration des pâturages;
- o) Pressions exercées aux fins du développement;
- p) Avidité et corruption;
- q) Accès à de nouvelles technologies;
- r) Intensification irrationnelle de l'exploitation des sols;
- s) Introduction de nouvelles espèces;
- t) Contrôle phytosanitaire insuffisant;
- u) Manque d'informations ou ignorance.

40. C'est à ce niveau que l'on trouve la plupart des facteurs limitants les plus évidents. C'est donc là que les interventions seront les plus efficaces. On en trouvera des illustrations plus bas, à la section III.

41. Les causes profondes sont beaucoup plus complexes et difficiles à cerner que les causes directes. L'accroissement démographique, les facteurs macro-économiques (comme l'endettement), le commerce international et les taux de change, ainsi que l'action des pouvoirs publics et les facteurs micro-économiques sont tous responsables à des degrés divers du déboisement excessif constaté dans beaucoup de pays. De nombreuses études ont été consacrées à l'impact d'un facteur donné sur l'exploitation des forêts dans tel ou tel pays; cependant, lorsqu'on mesure l'interdépendance de différents facteurs dans plusieurs pays pour essayer d'en définir les liens de causalité, on obtient un tableau beaucoup moins net.

Population

42. La poussée démographique est souvent citée comme l'une des causes profondes à l'origine du déboisement. Les relations d'interdépendance entre la population et l'agriculture sont certainement déterminantes à cet égard et le resteront à l'avenir, d'autant que la population du globe devrait, selon les projections, passer de 5,7 milliards en 1995 à 9,8 milliards en 2050. Mais il convient aussi

de reconnaître qu'un nombre de plus en plus important d'habitants de la planète exercent des pressions croissantes sur tous les autres biens et services fournis par les forêts. La structure de la population et les modes de consommation dans les pays riches à faible couvert forestier contribuent également à accroître la demande et influent sur l'écoulement des produits forestiers en provenance des pays à fort couvert forestier. D'où nécessité de modifier les modes de consommation de produits forestiers pour renouveler et transformer les forêts, de même que le rythme de mise en application d'une gestion écologiquement viable des forêts, questions importantes qui font actuellement l'objet d'une étude sur les tendances et les perspectives à long terme de l'offre et de la demande de produits ligneux, et leurs incidences éventuelles sur la gestion écologiquement viable des forêts, que le Gouvernement norvégien avait proposé de commanditer lors de la première session du Groupe; cette étude sera soumise au Groupe à sa troisième session. L'accélération du développement économique dans certaines régions du monde entraînera à n'en pas douter un accroissement de la consommation de produits et de services forestiers. Il sera d'une importance capitale pour la planification des ressources et de l'offre d'élaborer en matière d'utilisation des forêts et des terres des stratégies fondées sur des projections aussi fiables que possible. Contrairement à ce qui se passe en agriculture, de longs délais d'exécution sont nécessaires, plusieurs générations parfois, pour augmenter la production forestière.

43. Les liens entre la population et l'expansion ou l'intensification de l'agriculture sont extrêmement complexes et varient en fonction du temps et des circonstances. Bien que l'expansion agricole soit parfois une réaction initiale à la pression démographique, le phénomène d'intensification intervient lorsque l'accès à la terre se fait plus difficile ou lorsque ne subsistent que des zones de très faible rendement. L'un et l'autre processus peuvent intervenir, parfois même simultanément, et les facteurs qui sont à l'origine de l'un ou de l'autre dans une situation donnée sont imparfaitement compris. Si l'on compare par exemple les chiffres globaux pour les rendements et les emblavures à la population, les deux processus sont alors évidents. Dans les régions du monde qui disposent encore de grandes réserves de terres et où la densité démographique est faible, l'accroissement de la production alimentaire depuis 1961 est dû en grande partie à une progression des superficies ensemencées, qui a atteint 51 % en Afrique. En revanche, dans les régions ayant très peu de réserves de terre et où la densité démographique est très forte, l'essentiel de l'accroissement de la production au cours de la même période a été dû à une amélioration des rendements. Selon les observations qui ont été faites, la progression des emblavures est particulièrement rapide dans des régions à forte croissance démographique; en revanche, l'accroissement des rendements est particulièrement lent là où la progression démographique est la plus rapide, et particulièrement rapide là où la progression démographique est la plus lente. Ainsi donc, la croissance démographique n'agit sur les rendements que lorsque la pénurie de terres commence à se faire sentir et que les zones forestières accessibles ont été défrichées.

44. La phase suivante peut toutefois se traduire par un accroissement du couvert végétal intervenant sous l'une des deux formes ci-après : reboisement délibéré (plantation d'arbres dans des endroits appropriés dans un paysage à plus forte densité de population), ou recolonisation forestière de terres abandonnées à l'occasion de migrations des populations vers les centres urbains.

L'histoire récente de l'Europe septentrionale et de la Chine offre des exemples du premier de ces cas, tandis que les États-Unis et certaines régions méditerranéennes offrent des exemples du deuxième. On observe aussi ce processus dans certaines parties du Kenya, pays en développement à densité démographique relativement élevée.

45. Par conséquent, en règle générale, les preuves établissant un rapport entre la progression démographique et le taux de déboisement ne sont pas concluantes et bien qu'il puisse sembler raisonnable de penser qu'à mesure que les besoins alimentaires d'un plus grand nombre de personnes augmentent et nécessitent plus de terres, cela entraîne un amenuisement des forêts, tel n'est pas toujours le cas. Un certain nombre d'études ont permis de vérifier divers indicateurs démographiques tels que les taux d'accroissement et la densité de la population rurale, mais les résultats obtenus dans les différents pays ne sont nullement concluants. La pression démographique est certainement l'un des facteurs qui influent sur le déboisement, mais ses effets varient en fonction des circonstances et d'autres considérations. Si l'accroissement démographique s'accompagne par exemple d'un libre accès aux terres, d'un régime foncier déséquilibré et d'une commercialisation liée à une demande internationale croissante, l'expansion démographique entraîne un déboisement beaucoup plus rapide, et qui va même en s'accéléralant, que la seule croissance démographique, alors qu'une croissance démographique associée à la production de richesses ou à une urbanisation accrue peut avoir l'effet inverse.

Distorsions économiques, commerciales et interventionnistes

46. Les méthodes traditionnellement utilisées pour procéder à une évaluation économique des forêts ne tiennent pas compte du rôle que jouent les produits forestiers non ligneux et les services dans les décisions qui sont prises en matière de gestion forestière et d'investissements. Très souvent, le bois est le seul produit des forêts tropicales considéré comme ayant une valeur économique, alors que toute une gamme de produits forestiers non ligneux (fruits, latex et fibres notamment), de même que leurs services et leurs fonctions écologiques (protection des sols, cycle hydrologique et emmagasinage de carbone par exemple) ne sont pas évalués (voir tableau 1).

47. Des distorsions économiques ont été invoquées pour expliquer des taux excessivement élevés de destruction des forêts. On en distingue trois types : défaillance du marché local, défaillance des crédits sur le marché mondial et défaillance des mesures interventionnistes.

48. La défaillance du marché local constitue un cas économique classique de sous-investissement, dans lequel les forces du marché ne sont pas capables d'instaurer un équilibre économiquement sain entre la mise en valeur des terres et la préservation des forêts. Bien évidemment, cela part de l'hypothèse qu'il existe un taux économiquement optimal de déboisement qui n'est pas égal à zéro. La défaillance du marché local intervient lorsque les personnes qui défrichent les terres ne sont pas tenues de dédommager les personnes qui en subissent les conséquences sociales et écologiques, comme par exemple la pollution et la sédimentation des eaux provoquées par le déboisement. Parmi les solutions possibles bien connues à ce problème figurent les mesures suivantes : impôt sur

l'aménagement des terres, zonage visant à limiter les utilisations préjudiciables des terres et adoption de normes écologiques.

49. Les rendements liés à la préservation des forêts se trouvent faussés par ce que l'on pourrait appeler les "marchés manquants". Dans le contexte des forêts tropicales, cela signifie que les formes d'habitat et les espèces que l'on y trouve remplissent des fonctions utiles qui ne sont pas commercialisées. Par conséquent, personne n'évalue en fait ces fonctions du fait qu'il n'existe aucun moyen évident d'en calculer la valeur. La défaillance du marché local désigne ce phénomène dans le contexte du pays ou de la zone considérés, mais la notion de marchés manquants existe aussi, à l'échelle du monde, comme le montre l'exemple de l'utilité de l'emménagement de carbone par les forêts.

50. La défaillance ou le manque d'à-propos des mesures d'intervention prises par les gouvernements pour influencer sur les forces du marché, avec les conséquences désastreuses qui en résultent pour un secteur déterminé de l'économie, peuvent aller de pair avec la défaillance du marché. Voici quelques exemples d'intervention qui dans certains cas ont été préjudiciables à la gestion écologiquement viable des forêts :

a) Subventions à la conversion de zones forestières en zones agricoles et pastorales;

b) Taux d'imposition insuffisants appliqués aux exploitations forestières, qui sont ainsi encouragées à accroître encore leurs activités;

c) Encouragements donnés sous forme de subventions ou de mesures protectionnistes aux industries nationales de transformation du bois qui ne sont pas compétitives, ce qui contribue en fait à relever le rapport entre le nombre d'arbres abattus et donc le déboisement et les produits ligneux obtenus, etc.

51. Les mesures interventionnistes faussent le jeu de la concurrence : les gouvernements subventionnent en fait les rendements liés à l'aménagement des terres ou les mauvaises pratiques forestières, agissant ainsi sur l'équilibre économique dans un sens contraire à la préservation et à l'utilisation rationnelle des forêts.

Politiques macro-économiques : dette et ajustement structurel

52. On émet souvent l'hypothèse que l'énorme montant de la dette extérieure dont sont affligés de nombreux pays en développement depuis le milieu des années 70 a favorisé les politiques de déboisement.

53. On estime que cela fait intervenir les mécanismes ci-après :

a) Création d'une forte demande de devises étrangères sur le marché intérieur pour le remboursement de la dette, cette demande étant satisfaite grâce à l'exportation de bois et d'autres produits pouvant être écoulés sur le marché international;

b) Création de conditions macro-économiques généralement préjudiciables à la croissance économique, ce qui oblige les populations à recourir à une utilisation extensive des terres de faible rendement;

c) Obligation pour les gouvernements de réduire leurs dépenses, en particulier celles affectées à la protection de l'environnement et à d'autres services.

54. Le fonctionnement de ces mécanismes n'a toutefois rien de simple et toute corrélation directe entre l'endettement et le déboisement est fallacieuse en raison des effets d'échelle. Il est vrai par exemple que certains pays ont à la fois une lourde dette et connaissent un taux de déboisement accéléré; pourtant, lorsque ces variables sont uniformisées et mesurées par habitant, il n'existe pas de corrélation entre l'endettement et le déboisement qui s'appliquerait à tous les pays.

55. Face à une détérioration des niveaux de vie, une nation endettée peut juger préférable d'utiliser des ressources jusque-là consacrées à la protection de l'environnement pour relancer la production. L'endettement pourrait donc avoir essentiellement un effet indirect sur le taux de déboisement en encourageant ce que l'on pourrait appeler un comportement à courte vue dans lequel le déboisement serait accéléré au-delà d'un niveau optimal pour produire des recettes permettant de faire face aux besoins à court terme au détriment de la consommation ultérieure.

56. Une autre explication consiste toutefois à considérer que l'endettement et le déboisement sont des manifestations de la même attitude à courte vue résultant sans doute d'une instabilité politique; là encore, les études effectuées donnent des résultats contradictoires. Le rôle des programmes d'ajustement structurel dans l'accélération du phénomène de déboisement a été remis en question. Les preuves empiriques dont on dispose à cet égard sont toutefois contradictoires et les effets des politiques suivies dépendent de la nature exacte des diverses mesures adoptées. C'est ainsi par exemple que la décision de supprimer les subventions à l'achat d'intrants agricoles tels que les pesticides et les engrais, ou encore celle d'imposer les intrants, risquent d'encourager l'expansion plutôt que l'intensification de l'utilisation des terres. Cet exemple illustre la manière dont des mesures visant à améliorer les résultats dans un secteur de l'économie (production de produits d'exportation par les petits exploitants, par exemple) peut avoir des effets secondaires préjudiciables dans un autre secteur (déboisement). Même si, selon la sagesse traditionnelle et les partisans des programmes d'ajustement structurel, les programmes de stabilisation et d'ajustement peuvent aussi favoriser la gestion de l'environnement dans la mesure où ils stimulent la stabilité macro-économique, étendent la portée de la planification et améliorent le fonctionnement des mécanismes de prix, l'expérience dont on dispose à ce jour est plus mitigée : dans de nombreux cas, ces programmes ont eu des effets négatifs sur la gestion des forêts. Ce sont surtout les effets des programmes d'ajustement structurel sur la répartition du revenu et les sections les plus pauvres de la population dans les pays en développement qui ont été critiqués, ces effets risquant aussi de contribuer au déboisement en raison des liens qui existent avec la pauvreté et l'absence d'accès à la propriété foncière. Des mesures complémentaires s'imposent de toute évidence pour remédier à ces effets secondaires.

La pauvreté

57. La pauvreté est souvent considérée systématiquement comme une cause profonde de la gestion irrationnelle des forêts et des arbres ainsi que des autres ressources naturelles. Les effets de la pauvreté se font sentir à différents niveaux, individuel et local, mais aussi collectif, national et régional. Cependant, le fait d'assimiler systématiquement la pauvreté à l'une des causes profondes de l'exploitation irrationnelle de ces ressources ne traduit pas la réalité, d'autant que les changements ne se produisent pas tous dans les pays pauvres et que les personnes dans le besoin ne sont pas les principaux acteurs du changement. La pauvreté se manifeste de différentes manières et a différents aspects. Au niveau macro-économique, la richesse relative des pays se mesure habituellement par le produit national brut (PNB) ou le produit intérieur brut (PIB), mais on n'a constaté qu'une faible corrélation logique entre le PNB et le taux d'exploitation des forêts.

58. À l'intérieur de chaque pays, le PNB ou le PIB par habitant est souvent utilisé comme indicateur ou mesure de la richesse comparée. À cet égard, les données disponibles montrent que les augmentations du revenu par habitant ont deux effets opposés sur la déforestation. En premier lieu, elles se traduisent par un accroissement de la consommation de produits alimentaires par habitant et de la demande de produits alimentaires échangés, ce qui entraîne une augmentation des taux de déforestation du fait de l'extension des terres agricoles. En second lieu, elles permettent de consacrer davantage d'investissements dans l'agriculture intensive permanente en vue d'obtenir de meilleurs rendements à l'hectare, ce qui pourrait contrebalancer en partie le premier phénomène. En réalité, il arrive souvent que dans un même pays, ces effets se manifestent différemment dans différentes régions, de sorte qu'ils peuvent se produire simultanément. L'utilisation des revenus par habitant comme indicateur de la pauvreté soulève toutefois certaines difficultés, en particulier lorsque le degré de pauvreté est également influencé par des facteurs aussi importants que l'accès et le droit aux ressources telles que les forêts et les arbres, ainsi que la répartition de celles-ci.

59. Les personnes démunies sont dans certains cas directement tributaires des forêts et des arbres pour s'assurer des moyens d'existence. Les utilisations directes recensées au tableau 1 peuvent revêtir une importance particulière pour ces personnes dans les pays pauvres. Les forêts peuvent fournir des ressources vitales aux personnes sans terre ou déplacées, surtout lorsqu'elles se trouvent dans une situation précaire ou qu'il s'agit d'une saison difficile. La manière dont seront gérées ces ressources sera surtout fonction des droits d'accès et de propriété ainsi que de la répartition des avantages découlant de l'utilisation des ressources, facteurs qui constituent tous d'autres indicateurs de la pauvreté. Dans ce contexte, la pauvreté pourrait bien représenter avant tout une absence de choix, qui pourrait à son tour inciter les individus à gérer les ressources naturelles, notamment les forêts, de manière fort peu rationnelle, le plus souvent pour satisfaire des besoins à court terme au lieu de se soucier de considérations de viabilité à long terme.

Le commerce du bois d'oeuvre et l'utilisation du bois à des fins industrielles

60. La question du bois d'oeuvre, qui sera traitée de manière détaillée au titre de l'élément de programme IV (voir document E/CN.17/IPF/1996/11), est brièvement examinée dans le présent document eu égard à son incidence sur le taux d'extraction de bois d'oeuvre à des fins industrielles et sur d'autres causes directes et profondes de la déforestation et de la dégradation des forêts.

61. Le commerce international du bois d'oeuvre est souvent présenté comme une cause profonde de la déforestation et de la dégradation des forêts, en particulier dans les régions humides, tropicales et boréales. L'extraction du bois d'oeuvre est sans nul doute une cause directe de la transformation des forêts et, lorsqu'elle se produit dans de mauvaises conditions ou de façon excessive, peut provoquer la dégradation des forêts. De fait, l'existence de marchés rentables pour le bois d'oeuvre peut à la fois pousser à la surexploitation et créer les conditions qui y sont propices.

62. Le bois d'oeuvre est une matière première importante provenant d'une ressource essentiellement renouvelable; son commerce peut donc contribuer au développement durable. On pourrait aller jusqu'à dire qu'une superficie beaucoup réduite de plantations forestières suffirait à satisfaire les besoins mondiaux en bois d'oeuvre, ce qui éviterait toute exploitation des forêts naturelles. Cela est vrai en théorie et il est certain qu'une partie de ces besoins pourraient être satisfaite grâce à des plantations bien situées et bien planifiées. L'abattage des arbres situés en dehors des forêts et la foresterie à usage agricole pourraient aussi agir dans le même sens. En tout état de cause, la gestion rationnelle des forêts naturelles en vue de l'exploitation du bois d'oeuvre peut contribuer pour beaucoup et de façon durable aux économies nationales et aux moyens d'existence locaux et offrir une incitation financière directe à la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts.

63. Si les efforts faits actuellement pour promouvoir un marché pour le bois d'oeuvre produit dans des conditions rationnelles sont couronnés de succès, le commerce international du bois d'oeuvre pourrait devenir un puissant moyen de lutte contre la dégradation des forêts ou la déforestation mal avisée.

Troubles civils

64. Les troubles civils peuvent être une cause directe ou profonde de la destruction et de la dégradation des forêts. Il peuvent avoir une incidence sur les forêts de plusieurs manières : par la destruction directe de la végétation, des arbres et de la couverture des sols; à la suite de déplacements massifs de population, soit en tant que réfugiés fuyant des zones de conflit, soit en raison de migrations ou de réinstallations forcées; du fait du désordre généralisé et de l'exploitation non réglementée des ressources; et en raison d'une utilisation massive du bois d'oeuvre. Ces effets s'exercent au niveau local ou régional et peuvent également se produire au-delà des frontières nationales, en particulier lorsque des populations fuient d'un pays à un autre.

III. COMMENT DÉTERMINER LES DÉGÂTS SUBIS PAR LES FORÊTS

65. On s'est efforcé dans la présente section d'établir un cadre qui permette d'aider les pays à déterminer les causes des dégâts subis par leurs forêts à un moment quelconque. La première étape du processus consiste à identifier les causes directes des phénomènes qui ont un impact réel.

66. Une fois les causes directes déterminées, l'étape suivante consistera à pousser plus loin l'examen du rapport de cause à effet. L'objectif d'une telle analyse devrait être de déterminer, dans la chaîne de causalité, les facteurs les plus préjudiciables et de leur accorder toute l'attention voulue. Ces facteurs peuvent fort bien intervenir à n'importe quel maillon de la chaîne, depuis les causes directes jusqu'aux causes profondes les plus lointaines, et ce, à divers niveaux, local, national, régional ou international. Faute de procéder à une analyse précise de cette nature, on risquerait fort d'aboutir à des conclusions trompeuses. Plus la cause est lointaine, plus grand est le risque de tirer des conclusions erronées, comme il ressort de l'examen des causes profondes auquel on a procédé plus haut.

67. La première étape de ce processus consiste à définir le lien entre les causes directes et les causes profondes, comme l'illustre le tableau 4, dans lequel un grand nombre des causes directes de la déforestation et de la dégradation des forêts ont été recensées puis rapportées à certaines des causes profondes reconnues qui ont été identifiées dans diverses parties du monde. Le tableau 4 n'a pour objet que de donner une idée du type d'analyse qui pourrait être réalisé dans tout pays en vue de déterminer les causes de la détérioration des forêts; l'analyse d'un seul pays donnerait relativement peu de corrélations positives dans la mesure où les observations varient considérablement d'un lieu à l'autre. Plus nombreux seront les liens qui auront été détectés entre causes directes et causes profondes, plus utile sera l'analyse. Par exemple, les dégâts causés par l'exploitation forestière pourraient être associés aux causes profondes suivantes : récolte supérieure au volume annuel autorisé; écrémage; coupes répétées; abattage illégal; routes mal conçues et mal construites; exploitation mal gérée; chasse excessive; pollution locale; et érosion génétique (une liste plus complète des causes profondes est donnée au paragraphe 39 ci-dessus).

Tableau 4

Cadre d'analyse : liens entre certaines des causes directes et des causes profondes de la déforestation et de la dégradation des forêts

Causes directes	Causes profondes							
	1	2	3	4	5	6	7	8
REMPLACEMENT								
Par des plantations industrielles	x					x	x	
Extension envisagée des terres agricoles	x	x				x	x	
Extension des pâturages	x	x				x		
Colonisation spontanée		x	x	x		x	x	x
Nouvelles infrastructures						x		
AGRICULTURE ITINÉRANTE								
			x	x				x
TRANSFORMATION								
Dégâts causés par l'exploitation forestière	x		x		x		x	
Surpâturage			x		x			
Abattage excessif (pour l'obtention de combustible)			x		x			
Brûlis excessif				x	x			
Ravageurs ou maladies					x			
Pollution industrielle					x		x	

Légende

- | | | | |
|---|--|---|--|
| 1 | Distorsions de l'économie et des marchés | 5 | Échecs ou insuffisances des pouvoirs publics en matière d'intervention ou d'application des lois |
| 2 | Distorsions liées aux politiques, en particulier facteurs favorisant une exploitation non rationnelle et la spéculation foncière | 6 | Développement des infrastructures, des industries ou des communications |
| 3 | Insécurité du régime foncier ou absence de droits de propriété clairement définis | 7 | Nouvelles technologies |
| 4 | Manque de possibilités de gagner sa vie | 8 | Pressions démographiques entraînant une pénurie de terres à cultiver |

68. Les encadrés 3 et 4 montrent comment ce type d'analyse peut être appliqué théoriquement à des pays connaissant différentes situations forestières. Bien que les causes directes et les diverses catégories de causes profondes des changements subis par la couverture forestière soient présentées sous forme de simples phénomènes successifs, la réalité est rarement aussi tranchée, dans la mesure où il existe de nombreuses corrélations et influences réciproques. Ces exemples permettent de constater que les différences d'un pays à l'autre sont au moins tout aussi importantes que les similitudes.

Encadré 3

Quelques exemples des causes directes et des causes profondes des changements subis par la couverture forestière, présentées sous forme de simples phénomènes successifs

Pays A

SYMPTÔMES :

Forte réduction de la superficie des forêts

CAUSE DIRECTE :

Plan d'affectation de larges superficies aux cultures arbustives

CAUSES PROFONDES :

Nécessité de permettre aux populations rurales de disposer d'un revenu
Cultures de rente destinées à l'exportation en vue de promouvoir le développement

↑ Existence d'un lien avec ↑

Une bonne tenue des cultures de rente et du bois d'oeuvre sur le marché

Une politique gouvernementale résolue et planifiée d'industrialisation

Pays B

SYMPTÔMES :

Accroissement de la superficie des terres forestières et inversion du processus de dégradation (le couvert végétal s'étend aux terres précédemment destinées aux pâturages et aux cultures)

CAUSES DIRECTES :

Réduction des pâturages
Recul des cultures
Réduction de la demande de bois de chauffage

CAUSES PROFONDES :

Politique forestière cohérente mettant surtout l'accent sur la protection
Puissant département des forêts

↑ Existence d'un lien avec ↑

La priorité donnée aux cultures à forte valeur
L'utilisation du pétrole lampant de l'électrification et de l'énergie solaire
Un appui solide des populations à la protection des forêts
Un système judicieux de lutte contre les incendies

↑ Existence d'un lien avec ↑

Des systèmes d'irrigation de pointe
Une politique énergétique résolue
D'autres sources d'emploi
Des revenus disponibles plus élevés

↑ Existence d'un lien avec ↑

Des marchés agricoles rentables
Des revenus provenant du tourisme

Encadré 4

Autres exemples des causes directes et des causes profondes des changements subis par la couverture forestière, présentées sous forme de simples phénomènes successifs

Pays CPays D

SYMPTÔMES :

Dégradation marquée des forêts (productivité réduite, nombreux dégâts causés par l'exploitation forestière, érosion grave, pression sociale et altération considérable de la diversité biologique)

CAUSE DIRECTE :

Exploitation forestière excessive et sans discernement

CAUSES PROFONDES :

Absence de réglementation et de contrôle
Nature de la politique d'octroi de concessions
Manque de consultations avec la population locale
Retards dans la mise en place de propriétés forestières et de zones protégées

↑ Existence d'un lien avec ↑

La nature politique des concessions
La pénurie de cadres
La prise en compte limitée des sensibilités locales
L'utilisation insuffisante des résultats des travaux de recherche

↑ Existence d'un lien avec ↑

Un climat politique défavorable
Un plafonnement officiel de la main-d'oeuvre
Un manque de fonds publics
Les politiques agricoles et de réinstallation

↑ Existence d'un lien avec ↑

Les relations entre les autorités fédérales et les autorités des États
Une bonne conjoncture sur le marché
L'utilisation du bois d'oeuvre pour promouvoir le développement
La création d'emplois

SYMPTÔMES :

Réduction de la superficie des forêts

CAUSES DIRECTES :

Expansion des exploitations agricoles industrielles produisant des cultures de rente (soja, sucre, etc.)
Extension des terres agricoles aux zones forestières

CAUSES PROFONDES :

Politique de développement agricole (judicieuse ou non, selon les cas)
Politique tendant à octroyer des titres fonciers après le défrichement des terres
Politique de réinstallation
Migration spontanée

↑ Existence d'un lien avec ↑

Le développement agricole en vue du développement national

Des politiques d'occupation des sols mal avisées
Les établissements consécutifs à la réforme agraire
La recherche de revenus et de la sécurité alimentaire
La pratique de cultures de substitution du coca

↑ Existence d'un lien avec ↑

La pauvreté en milieu rural
La sous-évaluation des ressources forestières

L'effondrement des industries extractives
Les pressions internationales contre la culture de drogues illicites
La spéculation foncière
La pénurie d'emplois de substitution

↑ Existence d'un lien avec ↑

Le manque de ressources financières
L'absence de législations
L'absence de politiques et de structures administratives
La médiocrité du système d'éducation et de recherche

IV. INSTITUTIONS ET RESSOURCES : GÉNÉRALITÉS

A. Institutions et ressources

69. Le présent rapport a montré qu'il était parfois difficile de définir avec précision les causes de la dégradation du couvert forestier mondial. Premièrement, pour pouvoir décider si le remplacement ou la modification de la forêt est acceptable ou non, il faut que le pays concerné ait mis en place des politiques qui définissent le mode de valorisation des ressources forestières qu'il a adopté. Deuxièmement, chaque pays doit être doté d'institutions qui soient à même de juger si la gestion diverge des politiques adoptées et de prendre des mesures correctives. Or, il n'y a pas toujours un rapport direct entre les causes directes et les causes profondes de l'évolution du couvert forestier, ce qui donne à penser que les mesures correctives à prendre dépassent parfois les attributions classiques des institutions existantes.

B. Mesure du couvert forestier

70. La question des critères et des indicateurs à retenir pour l'évaluation des forêts sera examinée au titre de l'élément III.1 du programme de travail du Groupe, dans le cadre du débat de fond de la présente session (voir E/CN.17/IPF/1996/6), ainsi qu'au titre de l'élément III.2, qui fera l'objet d'un débat de fond à la troisième session.

71. Les études de la FAO ont montré que, grâce aux progrès techniques récents, il est en principe possible de mesurer le remplacement de la forêt. De nouvelles améliorations devraient permettre d'obtenir des résultats plus complets, plus comparables et plus fiables. En revanche, la dégradation des forêts ne peut pas encore être mesurée avec précision. La définition et l'affinement de plusieurs critères et indicateurs lors des processus de Montréal et d'Helsinki, et la méthode de comptabilisation des ressources forestières mise au point par l'IIED pour l'OIBT, et actuellement appliquée ou envisagée dans certains pays, constituent autant de tentatives d'évaluation de la dégradation. Théoriquement, il sera bientôt possible d'évaluer les progrès réalisés dans la gestion viable des forêts ou la détérioration de la situation. Dans toutes les méthodes adoptées, on retrouve les mêmes critères essentiels (même s'ils sont exprimés différemment) : la diversité biologique; la capacité productive des écosystèmes forestiers; la santé et la vitalité des écosystèmes forestiers; les ressources en sols et en eau; la contribution de la forêt au cycle du carbone; et la multiplicité des avantages socio-économiques à long terme.

72. Toutefois, on est parvenu à la conclusion que, si les mêmes critères pouvaient être appliqués à tous les types de forêt, ce n'était pas le cas pour les indicateurs. Ceux-ci devront être modulés en fonction du type de forêt et des caractéristiques locales de l'utilisation des sols et de la gestion forestière. Il est donc extrêmement difficile de tirer des conclusions générales sur le rythme et l'étendue de la modification des forêts, ce qui explique en partie pourquoi les nombreuses tentatives d'analyse des causes du déboisement, notamment dans les tropiques, n'ont pas donné de résultats concluants.

73. Pour pouvoir prendre des décisions judicieuses, il faut disposer d'informations fiables. Or, on constate souvent des lacunes dans ce domaine. Il est indispensable de pouvoir s'appuyer sur des informations précises, actualisées et pertinentes.

V. CONCLUSIONS ET MESURES PROPOSÉES

A. Conclusions

74. L'analyse menée dans le présent rapport permet de tirer les conclusions suivantes :

a) Le déboisement et la dégradation des forêts posent de graves problèmes dans certaines régions du monde, mais toute modification du couvert forestier n'est pas nécessairement préjudiciable. Il convient d'adopter une approche différenciée qui vise à inverser les processus les plus dommageables et à favoriser les plus bénéfiques;

b) Bien que l'on dispose de statistiques relativement précises sur l'évolution du couvert forestier, on manque sérieusement d'informations sur la qualité des forêts. Or, les modifications imprévues les plus dommageables concernent le plus souvent davantage la qualité que la superficie des forêts;

c) La valeur des biens et des services offerts par les forêts peut être définie comme suit :

i) Elle dépend du type de forêt;

ii) Il y a forcément conflit entre les différentes manières d'utiliser ces biens et services;

iii) La valeur des biens et services évolue au fil des ans, en fonction des besoins et du mode de développement des pays;

iv) Elle dépend de l'importance que le Gouvernement donne à la forêt dans l'économie nationale;

v) La fiabilité des méthodes utilisées pour déterminer cette valeur aux niveaux local et national dépend étroitement de l'exactitude des données et des évaluations;

d) On ne peut juger du danger des changements que dans le cadre de politiques nationales qui définissent le couvert forestier (superficie, situation géographique, type) le plus apte à répondre efficacement aux différents besoins en biens et services forestiers. Les politiques relatives aux forêts (et aux arbres en général) doivent concorder avec la politique économique du pays ainsi qu'avec ses politiques en matière d'utilisation des sols et de développement durable;

e) La gestion écologiquement viable des forêts se heurte à de nombreux obstacles : les distorsions économiques, comme la sous-évaluation du prix de certains types de bois et des services offerts par les écosystèmes forestiers;

/...

l'incapacité des institutions nationales de gérer leurs propres ressources forestières; les régimes de droits de propriété en vigueur; les conditions d'octroi et de renouvellement des concessions; et les inégalités dans la répartition des bénéfices. Il faut accorder l'importance voulue aux questions intersectorielles et aux liens internationaux qui résultent des politiques macro-économiques;

f) Parmi les mesures correctives susceptibles de prévenir le déboisement et la dégradation des forêts, on mentionnera l'instauration d'une taxe sur la conversion des terres, le zonage, destiné à restreindre les utilisations préjudiciables des terres, et l'établissement de normes environnementales plus sévères;

g) Les liens entre les modifications préjudiciables du couvert forestier et leurs causes directes et profondes sont extrêmement complexes. Même s'il existe des points communs, ils varient considérablement d'un pays à l'autre et il est impossible d'en tirer des conclusions générales. Il serait donc fort dangereux de s'appuyer sur des généralisations pour arrêter les politiques à suivre dans ce domaine;

h) En revanche, la méthode de diagnostic proposée peut permettre aux gouvernements de déterminer les liens de causalité propres à leur pays et de définir ainsi les facteurs limitants et les possibilités d'intervention. Elle peut également les aider à déterminer les domaines dans lesquels ces interventions se sont avérées utiles, leur permettant ainsi de tirer parti de leurs acquis;

i) Le niveau d'intervention le plus approprié peut être aussi bien local, national, régional ou mondial;

j) La communication et la collaboration entre les individus, les organisations et les institutions dans leurs différents domaines d'activité sont essentielles car elles favorisent une meilleure allocation des ressources, tant au niveau national qu'international;

k) Certaines causes du déboisement et de la dégradation des forêts sont extérieures au secteur forestier et dépassent les frontières nationales. À cet égard, les recommandations du Groupe pourraient s'avérer particulièrement utiles.

B. Mesures proposées

75. Le Groupe jugera peut-être bon de prendre note des domaines d'attention prioritaires suivants :

a) L'intégration dans les plans nationaux relatifs aux forêts et à l'utilisation des sols d'objectifs concernant le couvert forestier optimal et son utilisation - étendue, situation géographique, type, modes d'utilisation -, ces objectifs devant refléter toute la gamme des fonctions remplies par les forêts;

b) La nécessité d'élaborer des plans de remplacement des forêts qui soient rigoureux et fassent l'objet d'un suivi;

c) L'examen des politiques et des interventions qui se sont avérées préjudiciables à la gestion, à la conservation et au développement durable des forêts ainsi que des politiques qui, au contraire, ont fait leurs preuves;

d) La nécessité d'établir des monographies nationales qui illustrent l'utilisation de la méthode de diagnostic pour mieux comprendre les causes profondes du déboisement et de la dégradation des forêts;

e) La nécessité d'inclure, dans les évaluations des forêts, des informations relatives aux changements qualitatifs;

f) La nécessité de faciliter l'accès à des bases de données fiables et actualisées sur le remplacement et la modification des forêts;

g) La nécessité de renforcer les capacités du personnel et des institutions en matière de formulation et d'analyse des politiques relatives aux forêts, d'évaluation, de suivi et d'estimation des forêts ainsi que de collecte et de diffusion des informations;

h) Le renforcement du dialogue et de la collaboration entre les individus, les organisations et les institutions à tous les niveaux – local, national, régional et mondial – afin de parvenir à une répartition plus claire des ressources nationales et internationales.

76. Le Groupe souhaitera peut-être demander à son secrétariat de prendre en compte les discussions en cours et à venir sur d'autres éléments pertinents de son programme de travail, en particulier les éléments I.1, III.1, III.2 et IV, ainsi que les initiatives prises à l'instigation des pouvoirs publics pour appuyer l'élément I.2, dans le cadre des préparatifs du débat sur les causes profondes du déboisement et de la dégradation des forêts, qui aura lieu à sa troisième session, ainsi que des préparatifs de l'examen final de la question qui sera entrepris à sa quatrième session.
