



Conseil Economique
et Social

Distr.
GENERALE

E/CN.17/IPF/1996/28
10 septembre 1996

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE
Groupe intergouvernemental spécial
sur les forêts
Troisième session
Genève, 9-20 septembre 1996
Point 2 de l'ordre du jour*

APPLICATION AUX NIVEAUX NATIONAL ET INTERNATIONAL DES DECISIONS RELATIVES
AUX FORETS ISSUES DE LA CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT
ET LE DEVELOPPEMENT, Y COMPRIS L'EXAMEN DES ARTICULATIONS SECTORIELLES
ET INTERSECTORIELLES

Lettre datée du 28 août 1996, adressée au Secrétaire général
par le Représentant permanent de l'Allemagne auprès
de l'Organisation des Nations Unies

Veuillez trouver ci-joint un exemplaire du rapport (en anglais seulement) de la réunion du Groupe de travail international d'experts sur le commerce et l'étiquetage des produits forestiers et la délivrance de certificats de gestion forestière durable, qui a eu lieu à Bonn (Allemagne) du 12 au 16 août 1996. A la présente est également joint le rapport (en anglais, français et espagnol) de la Consultation d'experts sur l'application des principes forestiers, la promotion des programmes nationaux pour les forêts et l'utilisation des terres qui s'est tenue à Feldafing (Allemagne) du 16 au 21 juin 1996.

Ces documents sont communiqués pour examen à la prochaine session du Groupe intergouvernemental spécial sur les forêts, qui doit se tenir à Genève. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire distribuer lesdits rapports comme documents officiels de la session susmentionnée.

(signé) T. EITEL

* E/CN.17/IPF/1996/13.

ANNEX I*

**REPORT OF
INTERNATIONAL EXPERTS WORKING GROUP MEETING ON
TRADE, LABELLING OF FOREST PRODUCTS AND CERTIFICATION OF
SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT**

**Joint German-Indonesian Initiative
12-16 August 1996, Bonn**

I. PREAMBLE

In support of the Intergovernmental Panel on Forests (IPF) of the United Nations Commission on Sustainable Development (CSD), an International Experts' Working Group Meeting on "Trade, Labelling of Forest Products and Certification of Sustainable Forest Management" was organized in Bonn, Germany 12-16 August 1996 as a joint initiative of the Governments of the Federal Republic of Germany and the Republic of Indonesia.

At its third session, CSD requested IPF, under its Programme Element of Category IV Trade and Environment Relating to Forest Goods and Services, to

"Examine relevant factors affecting trade in forest products and other forest-trade issues in an integrated and holistic approach that promotes a supportive relationship between trade and environment. In this connection, identify opportunities and recommend measures for improving market access for forest products on a non-discriminatory basis, examine the issue of voluntary certification and labelling of forest products to contribute to a better understanding of the role of voluntary certification with regard to the sustainable management of forests including the impact of certification on developing countries."

The Meeting sought to build on the results of the International Conference on Certification and Labelling of Products from Sustainably Managed Forests held in Brisbane, Australia 26-31 May 1996.

The sponsoring governments organized a preparatory meeting in Jakarta 25-26 January 1996 where representatives of eight countries and international non-governmental organizations (NGOs) defined the scope of work for the Experts' Meeting.

The participants expressed their gratitude to the Government of Germany and the German people for their warm and generous hospitality.

* Circulated in the language of submission only.

Definitions

Voluntary certification, as defined in this meeting, entails certification of FMUs against a standard and, in some cases certification of chain-of-custody. It was understood that forest products from certified forests may, or may not, be labelled.

II. OBJECTIVES

The purpose of the Experts Working Group Meeting was to contribute to the IPF's work on examining further the potential role of labelling of forest products and certification of forest management as a tool to promote trade in timber coming from sustainably managed forests and thereby contributing to sustainable forest management. Four main issues had been identified as priorities for the consideration of the meeting:

- (i) Market aspects focusing on the impact of certification of timber from sustainable forest management (SFM), on demand for timber products, and to what extent markets exist for labelled timber.
- (ii) Trade aspects with emphasis on certification and labelling as instruments within the framework of free trade and necessary measures to ensure that they do not create non-tariff trade barriers.
- (iii) Forestry aspects studying the impacts of certification on SFM and the existence of globally accepted criteria and indicators for certification.
- (iv) Implementation aspects: learning from experience of existing schemes and identifying their commonalities.

III. ORGANIZATION OF WORK

The Meeting in Bonn was attended by 70 participants in their personal capacity as experts coming from 37 countries, international organizations and NGOs. The outcome of the Meeting is this report of the participants.

The Meeting was co-chaired by Mr. Hagen Frost and Dr. Toga Silitonga.

In the opening session statements were made by the two Co-Chairs and Dr. Jagmohan Maini, Coordinator of the IPF Secretariat. The work of the Meeting was principally carried out in four working groups:

1. Impact of labelling of timber from SFM on demand
Co-Chairs: Dr. Gunther Merz and Dr. Toga Silitonga, Rapporteur: Markku Simula

2. Certification/labelling within the framework of free trade

Co-Chairs: Mr. Gerhard Schmok and Dr. I.M.G. Tantra,

Rapporteur: Geoffrey Pleydell

3. Impacts of certification on SFM

Co-Chairs: Prof. Jochen Heuveldop and Prof. Achmad Sumitro,

Rapporteur: Erik Lammerts van Bueren

4. Lessons learned from existing schemes

Co-Chairs: Dr. Ulrich Hoenisch and Dr. Benni H. Sormin,

Rapporteur: Dr. Jürgen Blaser

Each working group sought to identify and discuss the key issues and to draw conclusions leading to Options for Action. A considerable amount of time was allocated for comprehensive discussion to allow all participants to express their views. Groups 1 and 2 worked in parallel as did groups 3 and 4. The findings and options for action were discussed in plenary sessions.

The list of the papers presented in the Working Groups is given in Annex.

IV. OPTIONS FOR ACTION

The following represents the agreed consensus of participants attending the conference.

1. Recognising that there is limited experience of certification as one of the possible tools which can potentially contribute to sustainable forest management and improved market access, IPF may wish to consider that there is nonetheless evidence to support its further examination.
2. At the international level, IPF may wish to consider that arrangements should be made for a continuous exchange of information and experience on certification and labelling in appropriate fora to ensure transparency and to facilitate further development of this instrument.
3. IPF may wish to stimulate the policy dialogue by focusing on the international, regional and national levels with respect to the following:
 - international accreditation body(ies);
 - mutual recognition, harmonisation and/or co-ordination of certification systems;
 - mechanisms which are capable of resolving conflicts and conflicts of interest and so assure credibility of schemes;
 - the special needs of small forest owners and community-based forest activities and their integration into forest certification schemes.
 - increased international development co-operation for:
 - improved forest management to meet certification standards;
 - human resource development in certification issues, including policy development, standard-setting, and training of competent local assessors for forest management;
 - market promotion of certified forest products.
 - exchange of experiences and information
 - encouragement and support of weaker parties interested in active involvement in certification
 - establishing consultation processes that seek to involve all interested parties
 - assessment and monitoring, including chain-of-custody tracking
4. Noting that processes seeking to involve all interested parties in the development of voluntary certification schemes enhance the credibility and effectiveness of such schemes, the IPF may wish to consider the role of governments in relation to market access and the development, implementation, promotion, harmonisation, and mutual recognition of certification and labelling schemes.
5. Recognising that voluntary certification may have impacts at and beyond the forest unit being certified (e.g. international), the IPF may wish to note the need to monitor practical experience of certification.
6. Wherever possible, voluntary certification schemes should take account of C & I frameworks at national, regional, and international levels and the need to maintain

relevance and practicability. At the same time, this may enhance the credibility of such schemes.

7. The IPF may wish to consider the outcome of the CIFOR Project and other similar projects insofar as they may provide tools and guidelines to improve credibility, effectiveness, comparability and thus facilitate mutual recognition of C & I frameworks at the FMU level.
8. Recognising the need to identify the preconditions required so that certification and labelling schemes can be seen to be in alignment with the principles of WTO, IPF may wish to bring to the attention of the WTO the potential positive relationship between sustainable forest management and voluntary certification and labelling systems. There is also a possible need to clarify the relationship between WTO provisions and such voluntary systems.
9. Recognising the need to minimise tension between certification schemes and open trade and competition, IPF should highlight the principal concepts of the Agreement on Technical Barriers to Trade, which may be of relevance to proposals for certification and labelling and which include:

- non-discriminatory treatment
- avoidance of unnecessary barriers to trade
- transparency
- encouragement to use international standards and to develop harmonisation
- encouragement for the acceptance of "equivalent" standards and mutual recognition

In addition, the Working Group identified the following (non-exhaustive) criteria:

- open access and non-discrimination in respect of all types of forest, forest owners, managers and operators
 - proportionality: not more trade-restrictive than necessary to achieve the environmental objectives
 - credibility
 - non-deceptive
 - cost-effective
 - a participatory process that seeks to involve all interested parties
 - implementable and practical
 - related to sustainable forest management
10. Noting that labelling can help to provide the consumer with information to make buying decisions and to offer the consumer opportunities for choice, and noting the suggestion that there might be a place for a working group, IPF may wish to request that an international organisation should set up such a group to examine, through a process involving all interested parties, the interrelationship between trade, environment and consumer concern relating to forest certification and labelling.
 11. Recognising limited knowledge of potential markets for products from certified forests, IPF may wish to note the need to continue to collect and analyse data, and to carry out research on:

- consumer behaviour, consumption, and end-users
- impacts on demand, supply, and substitution, both at national and international levels
- price premium and price structure
- certification as a policy instrument, including the potential and limitations of market-based certification in relation to other policy instruments for achieving SFM.
- role of certification as a marketing instrument.

V. SUMMARY OF DISCUSSIONS

The following is a summary of discussions which took place in four separate Working Groups. It is not intended to represent a consensus of the participants.

1. MARKET ASPECTS

1.1 Demand for Certified Products

Wood and non-wood products, coming from a renewable natural resource, are inherently environmentally friendly, provided that they are produced in a sustainable manner. This is not fully recognized in the marketplace and, in addition, several forces (bans, boycotts, etc.) have emerged to limit consumption. This represents a constraint on efforts to achieve sustainable forest management (SFM) contributing to undervaluation of forest resources. Certification and labelling (C&L) form a market-based instrument which has been recognized as one of the potentially useful tools among many others to achieve the goal of sustainable management of the world's forest resources.

For suppliers and traders, C&L offer an instrument to implement their environmental policies and to promote their commercial interests through increased market shares and higher prices. For consumers, labelling provides quality assurance for the environmental characteristics of the production methods for forest products, allowing consumers to consider this criterion in their purchasing decisions between different materials and different suppliers, and offering them a possibility to convert their environmental awareness into action. C&L thereby offer a two-way channel of communication between producers and consumers where the feedback information is transmitted through purchasing decisions.

There are major differences between countries in terms of their market characteristics and forestry situations, which influence the possible application of C&L as instruments:

- General environmental preference of consumers is high to medium in many industrialized countries, while it is low or non-existent in many developing countries.
- There appears to be less variation in the overall awareness of the environmental issues related to forestry, at least among countries with relatively high forest cover per capita where this awareness is generally significant.
- The main driving forces for certification in exporting countries tend to be NGOs but governments are also active in some developing countries, being concerned about their market access in importing countries. In importing countries, NGOs are quoted as the most important force; in a number of cases, retailers and industrial users of forest products have recently become the main driving force.

The markets for forest products are differentiated, ranging from commodity to niche markets. From the viewpoint of certification, the following segments may be observed:

- (i) markets which are indifferent to certification
- (ii) markets where certified products enjoy a preference among buyers or consumers
- (iii) markets where voluntary certification is in fact a precondition for purchasing decisions

The vast majority of the world's markets for forest products belong to category (i), while the current demand for certified products is mostly confined to a small number of European countries, which, however, are major importers of forest products. There are a significant number of buyers who are committed to buy only certified wood products, and a number of local governments require that tropical timber used in their projects be certified.

Wood-based products have ready substitutes and in commodity markets substitution is easily induced even by small price differentials. There is evidence in some markets (e.g. Germany) that timber markets, and in particular tropical timber markets, have decreased dramatically in favour of non-wood substitutes, but this has not been due to price differentials. Some markets have been lost for tropical timber because of anti-tropical timber campaigns, and it is expected that some of these markets could be regained through C&L.

Consumer preferences between different types of timbers and substituting materials are not adequately known. C&L is a tool which can positively influence purchasing decisions towards sustainably produced forest products. This, however, requires that the criteria and indicators used in the assessment of forest management and the certification scheme are credible.

Demand and supply for certified products are closely interrelated. On both sides elasticities regulate volumes and prices and therefore a balanced development would be desirable.

The size of the market for certified products is an important indicator for demonstrating how effective C&L can be in promoting SFM. Knowledge on the volume of this demand is limited. Such information is needed for policy analysis to assess the impacts of certification on demand and supply. These impacts should be assessed both at national and global levels. There is a need to carry out further study on market impacts of certification which should cover all types of timber.

1.2 Price of Certified Products

There are some small market segments where a price premium may be expected for certified products (e.g. visible high-value uses in environmentally sensitive markets), while in commodity markets such benefits cannot be foreseen. Experience on eco-labelling schemes for other products suggests that, even if a possible price premium is obtained, it tends to remain a short-term phenomenon. The main market benefit will therefore be measured in terms of market share.

If demand expands as a result of certification (e.g. regaining of lost markets), this tends to be reflected in price increases.

The bulk of demand for forest products is derived demand. The processing and distribution chain can be long where ownership of goods changes several times. This makes it difficult to transfer a possible price increase in the market for end products to the stumpage value. Certification is a marketing instrument which will be exploited by all the members of the distribution chain.

Substitution possibilities represent limitations for pricing decisions. However, in the long run, suppliers have to transfer cost increases, including those due to certification, to their sales prices in the absence of windfall profits, or if they have no other measures to absorb additional costs, such as e.g. improved efficiency.

1.3 Costs and Benefits

Certification involves both direct and indirect costs. The former are fixed costs due to the certification operation, while the latter result from the structural changes involved in the management system and technology to meet certification criteria.

Incremental costs of sustainable forest management cannot be considered as due to certification as all the countries are committed to achieve sustainable forest management. However, if the criteria and indicators used in certification exceed those of the normative framework already representing sustainability, incremental costs would occur. In many instances, the time distribution of incremental management costs may, however, be influenced by certification.

Measurement of incremental management costs is complicated by the fact that sustainability is a dynamic concept and it is understood that the respective criteria and indicators change over time.

Incremental management costs may often be recovered through cost savings resulting from reduced damage and waste, improved efficiency, and prevention of illicit logging. In the long run, a higher accumulated yield would also often result from SFM. To achieve these benefits, investments are often needed, including those due to reduced output levels (foregone short-term benefits) to restore the forest's productive capacity which has been lost due to overlogging.

The introduction of improvements in forest management is not limited by knowledge on technical solutions or even economic considerations, and the fundamental constraints are often political and social in character.

As certification represents a fixed cost, small-scale forest owners are disadvantaged. They are also less equipped to reap possible benefits from certification. However, the occurrence of net benefits for producers is considered a precondition for any enterprise to embark on certification. In large forest properties the direct certification costs will account for a small share of the total and can therefore be absorbed by producers. In the case of small-scale forest owners, the situation is different as the impact on total costs of direct certification costs can be significant, becoming an obstacle. Certification schemes should specifically consider appropriate cost-effective ways for the certification of small-scale forest owners.

1.4 Diversity of Situations

Different interested parties have different views on C&L as an instrument since the current state-of-the-art on certification and labelling of forest products is inadequate to assess its effectiveness in promoting SFM, and because the national situations vary in terms of possibilities to make use of this tool. Those countries which depend on markets where C&L are preferred or required, are seeking ways as to how this instrument could be made effective and cost-efficient. The second group of countries see some benefit in some instances in applying C&L, but more information is needed on market demand and possible effectiveness of the instrument. The third group of countries view C&L as being of minor relevance due to their particular national situations. This diversity of situations needs to be duly considered when C&L arrangements are considered at the international level. Continuous exchange of information and experience would also be useful.

2 TRADE ASPECTS

In relation to international trade, governments have obligations through WTO mechanisms to develop a framework for open trade. Labelling is being addressed in

the WTO. WTO is considering Production and Processing Methods (PPM) and environmental issues but this may take time.

The principal concepts of the Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT) which may be of relevance to proposals for certification and labelling include:

- non-discriminatory treatment
- avoidance of unnecessary barriers to trade
- transparency
- encouragement to use international standards and to develop harmonization
- encouragement for the acceptance of "equivalent" standards and mutual recognition

Also of significance is the potential confusion which might be caused by a proliferation of schemes in the market.

It is noted that no trade provisions in Multilateral Environmental Agreements (MEA's) have been challenged.

It may be useful to identify the preconditions needed so that certification schemes can be seen to be in alignment with the principles of WTO. It is noted that the TBT agreement contains provisions for certification systems of non-governmental bodies.

The International Organization for Standardisation (ISO) has evolved principles for preparing standards which have influenced WTO requirements for TBT's. It was noted that some participants expressed their concern about the appropriateness of ISO in certification and labelling in the environmental field.

Developing international agreements takes a long time and therefore it is important to note existing and prospective systems and their potential for contributing to the process for achieving certification and labelling.

Labelling can help to provide the consumer with information to make buying decisions and to offer opportunities for choice.

To relieve tension between certification schemes and free trade, it is essential to examine and clarify, inter alia, the following criteria:

- a. Open access and non-discrimination in respect of all types of forest, forest owners, managers and operators
- b. Proportionality: not more trade-restrictiveness than necessary to achieve the environmental objective
- c. Transparency
- d. Credible
- e. Non-deceptive
- f. Related to Sustainable Forest Management
- g. Cost-effective

- h. A participatory process which seeks to involve all interested parties
- i. Be implementable and practical
- j. Needs of interested parties, particularly weaker members

It was suggested that there might be a place for a working group within an appropriate forum to identify some of the issues in relation to forestry trade.

3. IMPACTS OF CERTIFICATION ON SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT

The impact of certification on SFM is expressed in two components:

- Improvement of the quality of forest policy and management, and the state of the eco-system
- Expansion of the size of the area where improvement takes place.

The demand for wood from sustainably managed forest can encourage supply through the mechanism of certification. Certification is both a tool for identification of the source of the wood and the establishment of a threshold for the quality of forest management. Certification may serve other functions such as satisfying environmental concerns about forest management and provides independent third party audit of forest management.

Many countries are making progress towards sustainable forest management following their commitments to the UNCED Forest Principles.

3.1 Criteria and Indicators for Certification

An important element of a certification scheme is the standard used for the assessment of the sustainability of the forest. A standard is a set of principles of criteria and indicators, (C and I) placed in a hierarchical framework. C and I are tools to conceptualize, evaluate and implement sustainable forest management.

C and I may be formulated to serve at international, national and local levels (FMU). Sets of C and I for use at the FMU level have been developed to assess the quality of management and the ecosystem. C and I have been developed for use at the international and national levels mainly to facilitate reporting and monitoring and represent an additional instrument of forest policy. Sets of C and I developed for different purposes and for application at different levels may not be fully compatible without adjustments. Internationally agreed C and I for SFM require further evaluation and adjustment at national level and FMU level before the implementation of a certification system.

There is a set of P and C, developed by FSC which serves as a reference standard for the assessments of the FMU. So far 26 FMU's have been certified and others are in the process of being assessed. Those forests which have been certified had initially a high quality of management.

The credibility of certification schemes rest on the participation of all interested parties in the evolution of standards (P, C and I). The importance of bringing indigenous knowledge into the process of formulating and assessing C and I is emphasized.

Certification schemes need to be further developed and improved, by learning from practical experience and from further research. Evaluation by different CIFOR test teams showed important commonalities in the preferred ecological C and I and, to a lesser extent, in social C and I's. Nevertheless consistency of the sets of P, C and I and the assessment procedures need to be improved.

Further work should be undertaken in the development of C and I for the social components of sustainable forest management, and for biodiversity. Also the hierarchical framework needs improvement to facilitate the development of consistent sets of P, C and, I.

Linkages between the formulation of C and I at the various levels - international, national, and the FMU - should be established. A study has shown that it is feasible to apply and adjust a globally developed standard to regional conditions. Adjustments of criteria and indicators should be aimed to match the specific conditions pertinent to the region. Such specific conditions may comprise history of forest management, land-use planning procedures and the structure of forest ownership. Studies of the relevance and applicability for regional or national conditions of existing international sets of C and I and of adjustments which may be necessary would contribute to the use of the standard at FMU level.

3.2 Impact on Forest Management

The impacts of certification are both direct and indirect. They are most direct on each individual forest which is assessed for certification purposes. The assessment may be related to the production of timber or non timber products. It may also be related to forest management not directed at production. The potential limits of the impact of certification of timber products originating from sustainably managed forest are determined by the size of the productive forest area and the volume of the produced wood. Certification is considered to be a market-based instrument at present focussed principally on timber which is traded internationally. Out of the total amount of timber harvested worldwide, about 10 % (350 million m³) enters the international market every year. It is estimated that only 5.5 % of the timber produced in tropical countries is traded internationally. At present the demand for timber from sustainably managed forest is evident mainly in environmentally sensitive markets including Western Europe, which absorbs less than 2 % of the volume of exported tropical timber.

Potential impacts of certification may vary between forest regions. There could be a significant influence on boreal forest management as a result of environmental requirements imposed by European buyers and users of pulp and paper. Due to the relatively high standard of forest management in temperate forest regions impacts of certification may be less spectacular but none the less may result in adaptions of forest regimes. Impacts of certification on tropical forests may appear limited in relation to the vast entire area of tropical forests.

Impacts of certification may be positive or negative. Potential benefits include access to specific markets, prestige for the forest manager and the local community, increased motivation of forest managers and policy-makers, the element of additional technical advice as a result of the inspection and monitoring activities, catalyst for innovation, strengthened consultation processes, potential for mobilizing new financial resources, improved recognition of increasingly valuable non-timber products and services, creating increased understanding of SFM, contributing to land use and forest policy formulation at the national level.

Negative impacts include the costs of implementing certification and the incremental costs of improving forest management. Possibly the process of improving forest management might be seen as a national obligation. Also benefits in the long-term such as reinstalled productive capacity may be expected.

Forest managers may react against certification during the transition period. Countries which have at present little capacity to step up the quality of forest management may feel that they are discriminated against and anticipate a loss of access to some markets. This may result in overcutting in the short term and loss of forest to other land use in the long term.

Possible contradictions between requirements imposed by external certification standards and national legislation may be an obstacle to certification, but this should be resolvable through consultative processes.

Certification of small forest lots and small forest holdings might be achieved if owners grouped themselves into associations or other appropriate groupings. Ecological criteria and indicators for small forest units should be established through a consultative process involving relevant interest groups.

Air pollution poses stress problems for sustainability of some forests and other forests may be faced with special problems which affect sustainability and certification.

4. IMPLEMENTATION ASPECTS

In order to get an overview of the state of the art of C&L, six examples covering different levels of developing and on-going certification schemes were presented. The

examples were representative of the main existing environmental management systems, standards, and certificates or labels.

4.1 Standards and Certification Process

Standards (including performance standards and management system standards) are used as a basis for the assessment of applicants to a certification scheme. Performance standards are derived from the principles, criteria and indicators (C&I) for certification of sustainable forest management. Existing forest management certification programmes generally share similar common principles. FSC provides international certification principles and criteria for forest management, which include performance standards and management system standards. Due to the heterogeneity of forest situations, international standards are adjusted regionally, nationally and locally. The ISO 14000 Series framework does not contain performance standards and leaves it to the applicant to define the measures to be taken to achieve improvement in environmental performance.

Certification processes are in different stages of development by the various certification bodies and contain as main phases: (i) pre-assessment; (ii) adjustments of standards to local conditions, (iii) assessment, (iv) peer review, (v) certification decision, and (vi) periodic review of compliance. It is generally recognised that the process for drafting standards and implementation procedures should seek to involve all interested parties.

4.2 Institutional and Organisational Arrangements

Existing schemes are organised according to a large variety of different institutional arrangements. A certification body (private, semi-governmental or governmental) can be responsible for the assessment of applicants, establish certification standards and procedures, and establish the rules for the use of a certificate or label. Other important questions in this context are the separation of different functions, e.g. assessment and issuance of the certificate/label, the grouping of several certifiers under a governing body of a certification scheme, and/or the existence of a standard-setting body which is not involved in certification.

Accreditation is required for all certification bodies to give credibility with regard to their procedures and quality of assessment. Accreditation bodies can be national (e.g. National Standard Institutes/Councils) or international (e.g. FSC). In the presentation, the need for a strong international accreditation agency was expressed, in order to provide the basis for mutual recognition of national certification schemes.

4.3 Procedures for Forest Management Certification

Credibility: Separation of actors' roles. A major concern of forest management certification is the question of credibility, in particular, independence and reliability. A

certification body may face a conflicting situation if it assesses the performance of an applicant and, at the same time, issues the certificate. Considering that the applicant has to pay the certifier for the certification process, strict professionalism must prevail to maintain independence.

Reliability. The question of reliability of forest management certification is closely linked with the recent development suggesting that certification will expand. The actual human resource base in field assessment and managing certified forests is very narrow. Considering that the assessment of forest management is a complex task, the scarcity of qualified human resources for certification might cause serious problems and represent an important risk factor for the long-term reliability of certifications. However, capacity building in certification has not yet been widely undertaken.

Benchmarks. Considering that certification at forest management unit level is voluntary, criteria and indicators may be set above those defined in national forest legislation. A crucial issue is the definition of these benchmarks which should be achieved or exceeded. However, preliminary experiences in some tropical countries (e.g. Indonesia) have shown that forest management certification facilitates the process of achieving sustainability of forest management.

Economic Aspects. The costs for certification, which may vary by country and local conditions, are a major concern for small forest owners or concessionaires, for whom certification might even become an obstacle to market access. Incremental costs might also be higher in tropical forests, considering the specific ecological and economic situations and the fact that forest management practices have still to be further developed. Concrete experiences in economic benefits are scarce.

4.4 Chain-of-custody

A major concern, which is only partially resolved, is the monitoring of the chain-of-custody from the producer to the consumer, in both the exporting and importing countries. The chain-of-custody for forest products is a highly complex issue that could have substantial cost implications and should be further studied.

4.5 Credibility of Labelling

Experience has shown that recognising the need for consumer confidence is necessary for any successful labelling scheme. Consumer confusion is created by the proliferation of certification initiatives. Furthermore, measures to deal with false or misleading claims need to be clarified and examined in the national and international context. In addition, effective promotion of certified forest products requires the education of consumers.

4.6 International Issues

Although some cooperation and coordination between initiatives and different levels of certification bodies exists, it has, to date, been at an informal level. In view of the proliferation of certification initiatives, the existence of an adequate international framework was considered desirable to enable mutual recognition of certification systems. Closer collaboration and cooperation between the different actors is considered to be of utmost importance.

The approaches and standards of FSC and ISO which perform different functions, are independent, complementary and not contradictory. However, both institutions are perceived by some to have problems of representation. The Working Group discussed the potential and constraints of FSC and ISO, as well as other organisations dealing with certification, including the issue of representation and participation.

Developing countries have limited capacity and resources to achieve sustainable forest management and they also face the risk of being disadvantaged with regard to meeting the emerging demand for certification. Stronger development assistance is necessary to reduce the gap between developing and developed countries in this regard.

4.7 Conclusions on Implementation

Despite considerable progress made during the past years, certification of forest management and labelling of forest products are still in the initial operational stages and will require time and experience before well-defined and broadly accepted procedures are fully developed and operational. It is therefore still too early to assess the effectiveness of this instrument in achieving its two main goals: improved forest management and improved market access.

The degree of acceptance for certification schemes is increasing in spite of continuing differences of opinion as to the need and value of the tool. Certification and labelling are now evolving from conceptualization to commercial implementation.

Bonn, 16 August 1996

ANNEX

Experts' Working Group Meeting (German-Indonesian Initiative) "Trade, Labelling of Forest Products and Certification of Sustainable Forest Management" Bonn, Germany, 12 - 16 August 1996

LIST OF PAPERS

Working Group 1:

1. "Certified Tropical Timber and Consumer Behaviour" by K. L. Brockmann
2. "Cost and Benefit of Sustainability in Forestry" by Prof. Dr. E. F. Bruenig
3. "Costs and Benefits of Forest Certification" by Guido Fuchs

Working Group 2:

4. "Trade and Labelling of Timber and Timber Products" by A. Michaelowa
5. "Trade and Labelling" by S. Vaughan

Working Group 3:

6. "Assessment of the FSC Catalogue for the Certification of Sustainable Forest Management under Central European Conditions"
by Anke Firnhaber and Prof. Dr. Karl-Reinhard Volz
7. "Developing Criteria and Indicators for Sustainable Forest Management"
by Dr. Prabhu
8. "Impacts of Timber Certification on Sustainable Forest Management", Part 1 and 2,
by H. J. Droste
9. "Impacts of Certification on Sustainable Forest Management" by Guido Fuchs
10. "Case Study Quintana Roo, Mexico" by Mr. Henning Flachsenberg
11. "Principles for Certification & Accreditation" by Dr. Timothy Synnott
12. "Programme of the Certification of Forest Products as a Tool for Sustainable Management of Russian Forests" by Valentin V. Strakhov

Working Group 4:

13. "Timber Certification, Goals, Limitations and Possibilities" by Stefan Schardt
14. "The FSC Accreditation Programme: Introduction and Overview"
by Dr. T. Synnott and M. Wenban-Smith
15. "Assessment of Forest Concessions in Indonesia for the Review of Their Preparedness Toward Year 2000 Objective for Sustainable Forest Management"
by Prof. Achmed Sumitro
16. "ISO 14000 Environmental Management Standards" by Ken Shirley
17. "The Development of Certification for Sustainable Forest Management, Case Study in Indonesia" by Mr. Boedijono
18. "Principles, Criteria and Indicators for the Sustainable Management of African Tropical Forests" by the African Timber Organization (ATO)
19. "Forest Certification and Timber Product Eco-Labelling Scheme of the African Timber Organization" by the African Timber Organization
20. Indonesian Ecolabel Institute Certification Scheme of Sustainable Forest Management Practices by Riga Adiwoso Suprapto, PhD.

ANNEXE II*

**CONSULTATION D'EXPERTS
SUR LE THEME:**

**APPLICATION DES PRINCIPES FORESTIERS
PROMOTION DES PROGRAMMES NATIONAUX POUR LES FORETS
ET L'UTILISATION DES TERRES**

Feldafing, Allemagne, 16-21 juin 1996

**RAPPORT AU GROUPE INTERGOUVERNEMENTAL SPECIAL SUR
LES FORETS (GIF)**

1. PREAMBULE

La Consultation d'Experts "Application des Principes Forestiers - Promotion des programmes nationaux pour les forêts et l'utilisation des terres" s'est tenue à Feldafing en Allemagne du 16 au 21 juin 1996. Le Gouvernement allemand a contribué au dialogue international sur la gestion forestière durable en accueillant cette rencontre inter-sessions d'appui au Groupe Intergouvernemental Special sur les Forêts (GIF). Le GIF a été créé en juin 1995 par le Conseil Economique et Social des Nations Unies sous l'égide de la Commission des Nations Unies pour le Développement Durable (CDD). Les activités du GIF portent sur des questions qui s'articulent en cinq catégories et 11 éléments de programme. La Consultation d'Experts de Feldafing a concentré ses travaux tant sur l'élément de programme I.1 (Promotion des plans et programmes nationaux pour les forêts et l'utilisation des terres) que sur l'élément de programme II (Coopération internationale à l'assistance financière et au transfert technologique pour la gestion forestière durable).

A la première session du GIF à New York en septembre 1995, le Groupe de Conseillers Forestiers (FAG) a proposé au Groupe des 77 et à la Chine de tenir avec les pays en développement intéressés des consultations nationales sur la promotion des programmes nationaux pour les forêts et l'utilisation des terres afin d'adopter des positions nationales spécifiques sur ce chapitre. Après une réunion d'organisation en Allemagne en janvier 1996, 21 pays¹ et deux institutions régionales soutenus par des membres du Groupe de Conseillers Forestiers (FAG) et des organismes de coopération internationale ont pris part aux processus de consultation au niveau national pour identifier les contraintes, possibilités et options nationales ainsi que les

¹Angola, Cameroun, Congo, Kenya, Namibie, Mozambique, Tanzanie, Ouganda, Zambie, Vietnam, Indonésie, Philippines, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Belize, Costa Rica, Equateur, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama; ainsi que le Conseil d'Amérique Centrale sur les Forêts et les Zones Protégées (CCAB-AP) et l'Unité de Coordination Technique de la SADC pour le Secteur Forestier. Des contributions écrites ont été soumises par le Secrétariat Non Permanent du TCA à Lima au Pérou et par diverses ONG internationales.

priorités d'action, et ils ont soumis des rapports sur leurs conclusions. Sur la base des consultations nationales précitées a été établi un rapport de synthèse qui a servi de point de départ à la Consultation d'Experts. Il s'ensuit que les informations issues de ce processus de consultation proviennent exclusivement des pays en développement. Le rapport de synthèse ne visait donc pas à présenter les expériences faites par les pays développés avec les programmes pour les forêts et l'utilisation des terres. En outre, il a été précisé que la Consultation d'Experts Inter-Sessions Suède-Ouganda, prévue à Stockholm en octobre 1996, ainsi que la Réunion Consultative Internationale Japon-Canada, qui se tiendra à Kochi au Japon en novembre 1996, exposeront les expériences des pays développés.

Le rapport de synthèse était conçu comme document de travail et il ne traduit pas forcément dans son ensemble les vues des différentes parties. Pour contribuer efficacement aux délibérations sur les éléments des programmes concernés du GIF, la Consultation d'Experts s'était fixée comme objectif général d'identifier les contraintes et les possibilités, et d'élaborer des options de promotion des programmes nationaux pour les forêts et l'utilisation des terres. Les questions identifiées par le rapport de synthèse ont fait l'objet d'une étude plus poussée durant la Consultation d'Experts, et elles ont servi d'instruments pour mieux identifier les options d'action.

Le rapport de la Consultation d'Experts comprenant des "options d'action"², est transmis au secrétariat du GIF pour que les organismes dirigeants le soumettent à une étude plus poussée en préparation des discussions fondamentales finales sur ces questions durant la 3ème session du GIF en septembre 1996 à Genève et la 4ème session du GIF en février 1997 à New York. Le rapport de la rencontre de Feldafing sera également présenté comme document de séance lors des sessions du GIF.

Ont été invités à la Consultation 75 experts originaires de 29 pays tant développés qu'en développement. Sur ce nombre, 31 ressortissants de pays en développement et 36 de pays industriels ont effectivement pris part à la rencontre. Ils ont participé à titre personnel et ce rapport reflète leurs vues. Les participants venaient de services gouvernementaux, du secteur privé, d'instances internationales et non gouvernementales.

La Consultation d'Experts s'est ouverte par des allocutions de base prononcées par Monsieur le Ministre fédéral allemand de la coopération économique et du développement, le Dr C.D. Spranger, et par Monsieur W. Gröbl, Secrétaire d'Etat Parlementaire au Ministère fédéral allemand de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts. Monsieur Jorge Barba (Équateur) et le Dr Hans-Peter Schipulle (Allemagne) ont présidé conjointement la réunion.

²Le terme d' "options" est utilisé dans ce rapport comme équivalent de "propositions".

2. **CONCLUSIONS DE LA CONSULTATION D'EXPERTS**

2.1 LE CONCEPT DE PROGRAMMES NATIONAUX POUR LES FORETS

Le concept de Programmes Nationaux pour les Forêts (PNF) a fait l'objet d'un vaste débat cette dernière décennie, concernant notamment la formulation et la mise en oeuvre de Programmes Nationaux d'Action Forestiers (PNAF), des Plans Directeurs Forestiers et des Etudes du Secteur Forestier. Ces directives cadres ont été encouragées par diverses instances internationales et organismes de coopération qui y voient des instruments d'aménagement forestier durable, notamment dans les pays en développement. L'importance de tels cadres de planification et d'application pour tous les pays est également reconnue par la CNUED, qui en fait état dans le programme "Agenda 21", chapitre 11 sur la lutte contre le déboisement.

La Consultation d'Experts s'est penchée sur l'expression "Programmes Nationaux pour les Forêts et l'Utilisation des Terres". Comme accentué à la deuxième Session du GIF à Genève et, partant, mentionné dans le rapport des co-présidents sur la rencontre, ce terme doit être clarifié. A Feldafing, il a été souligné que la question de l'utilisation des terres n'avait pas été adéquatement traitée durant les préparatifs de la rencontre. Dans le présent texte, le terme précité est abrégé en "Programmes Nationaux pour les Forêts" afin de traduire la teneur et l'ampleur des délibérations de Feldafing. Toutefois, il a été déclaré que la question de l'utilisation des terres devrait être discutée plus à fond lors de futures rencontres.

Le terme de PNF s'entend ici comme un terme générique couvrant une vaste gamme d'approches de la planification, programmation et mise en oeuvre des activités forestières au niveau national.

Les débats et travaux de la Consultation d'Experts étaient basés sur quatre grands thèmes:

- (i) **Planification sectorielle, politiques et cadre institutionnel:** convergence sur questions et options liées au processus global de définition des objectifs, politiques et instruments, cadres institutionnels, et concept opérationnel général de mise en oeuvre du développement sectoriel, y compris de la participation d'organismes externes;
- (ii) **Programmation des investissements:** mobilisation des ressources financières locales, nationales et étrangères nécessaires à la mise en oeuvre des PNF, y compris financement du secteur public et privé;
- (iii) **Capacités nationales et création de capacités:** accent sur l'usage efficace et le développement des capacités nationales de planification, de mise en oeuvre et de suivi des PNF, y compris des institutions du secteur public tout comme des organisations non gouvernementales et du secteur privé;
- (iv) **Coopération internationale pour le soutien aux PNF aux niveaux national, régional et international.**

Les conclusions de la Consultation d'Experts sont présentées sous ces mêmes rubriques.

2.2 OPTIONS D'ACTION

2.2.1 Planification sectorielle, politiques et cadre institutionnel

La Consultation d'Experts a souligné au cours des débats que la planification sectorielle, la révision des politiques et la réforme institutionnelle sont des processus périodiques comportant plusieurs phases. Elle a pleinement reconnu que ces processus devraient être menés sous la direction des pays sur la base du droit souverain de chacun d'utiliser ses ressources forestières selon ses propres politiques et besoins de développement. La Consultation d'Experts a noté que l'expérience issue de l'application des Programmes Nationaux d'Action Forestiers, des Etudes du Secteur Forestier et des Plans Directeurs Forestiers offrent une base solide pour dégager des options sur la planification sectorielle, les politiques et la révision des cadres institutionnels. En outre, les contraintes ont fait l'objet d'un débat intensif lors de plusieurs grandes évaluations et études au niveau national et international.

Les deux options de base suivantes constituent le cadre de référence défini par la Consultation d'Experts sur les questions de planification sectorielle, de politiques et de cadre institutionnel

(a) Mise en place et amélioration du processus national de planification forestière

Il a été suggéré que chaque pays mette en place ou améliore son propre PNF en tant qu'instrument pour guider et orienter le processus de développement sectoriel, et ce, sous une direction fortement nationale. Les PNF ont pour but de promouvoir la sauvegarde et l'exploitation durable des ressources forestières afin de répondre à la demande locale, nationale et globale en encourageant les partenariats nationaux et internationaux au profit des générations présentes et futures. Les PNF devraient tendre à accroître la valeur économique des produits et services forestiers, et être réalistes en termes de faisabilité économique et financière.

Le processus devrait miser sur la capacité nationale de planification et se fonder sur les caractéristiques suivantes adaptées à la situation de chaque pays pour permettre l'application:

- (i) Relations bien définies avec les grandes directives et processus politiques
- (ii) Liens étroits avec les politiques et questions intersectorielles, y compris les politiques d'utilisation des terres,
- (iii) Engagement politique de haut niveau et large soutien,
- (iv) Méthodes de planification participatives et décentralisées avec recours au savoir-faire local,
- (v) Identification et règlement des conflits entre les acteurs concernés.

(b) Obtention d'engagements pour l'application des PNF

Il a été suggéré que le GIF reconnaîsse l'importance des PNF comme cadres de programmation et d'affectation de l'assistance étrangère au développement du secteur forestier en tant que partie intégrante du développement national, tout en respectant les objectifs, stratégies, dispositions exécutives, mécanismes et priorités établis par chaque pays. Aussi le GIF devrait-il envisager l'élaboration d'un code de conduite associant les institutions de financement internationales, les organismes de coopération multilatérale et bilatérale ainsi que les autorités nationales. Ce code de conduite pourrait être approuvé par les pays et les institutions

internationales, et son observation par tous les acteurs signifiants, secteur privé compris, pourrait être contrôlée à l'aide d'un processus transparent.

Autres options liées aux politiques et au cadre institutionnel:

(c) Promotion de la formulation de politiques forestières nationales

Il conviendrait d'encourager et de promouvoir la formulation de politiques forestières nationales dans le cadre du développement des politiques nationales. Il faudrait garantir et assurer le suivi de la mise à jour régulière des politiques forestières compte tenu des aspects clés du processus de formulation des politiques: (i) la formulation des politiques forestières devrait être étroitement liée à la planification macro-économique nationale, (ii) il faudrait harmoniser les politiques forestières, agricoles et écologiques, (iii) le secteur privé et les ONG devraient participer comme partenaires au processus d'établissement des politiques forestières nationales, (iv) il conviendrait d'encourager et de faciliter une large participation locale dans le cadre des échanges de vues sur la politique forestière, (v) les questions spécifiques à la situation des femmes devraient être davantage prises en compte dans le développement des politiques forestières et les domaines connexes, (vi) les organismes chargés de l'environnement devraient utiliser les connaissances et l'expertise en matière forestière, et (vii) la formulation des politiques devrait tenir compte de l'expérience internationale et des principes importants dans le domaine forestier.

(d) Harmonisation des législations sur les forêts et autres types d'utilisation des terres

Pour répondre aux besoins de leurs sociétés, les pays devraient envisager d'examiner les législations sur les forêts et autres types d'utilisation des terres. Ce processus devrait être axé sur divers points: (i) promouvoir la décentralisation de la prise de décision en adoptant une législation à cette fin, (ii) harmoniser la législation forestière et les autres législations connexes à tous les niveaux de l'administration, (iii) préciser les responsabilités des divers niveaux administratifs, (vi) assurer que les profits découlant des ressources forestières et autres ressources naturelles soient répartis de façon proportionnelle conformément à la politique forestière, (v) intégrer le droit coutumier et ses réglementations, si existants et signifiants sur l'utilisation des terres forestières dans le processus de législation forestière, et (vi) promouvoir la sécurité juridique en ce qui concerne l'accès aux terres et forêts et leur exploitation.

Ce processus devrait se dérouler au niveau local, provincial et national, et stimuler la création de consensus ainsi que l'établissement de nouvelles alliances et de processus consultatifs en matière de politique forestière, d'examen et d'application de la législation.

(e) Révision des rôles, mandats et structures institutionnelles

Si ce n'est déjà fait, les gouvernements devraient envisager de lancer un processus d'examen et, au besoin, de redéfinition des rôles et mandats des principaux acteurs liés au domaine forestier, y compris les administrations au niveau national, provincial et local ainsi que le secteur non gouvernemental (organisations non gouvernementales, organisations communautaires locales, secteur privé). Le processus devrait tenter d'axer les fonctions gouvernementales sur (i) la formulation de politiques, y compris de la législation, (ii) la mise en disposition de services administratifs, y compris leur promotion et facilitation, et (iii) la supervision et le contrôle. Il serait possible de partager avec le secteur non gouvernemental ou de lui déléguer d'autres

fonctions telles que (i) les activités productives, (ii) le suivi et l'évaluation, (iii) les services techniques, (iv) la recherche, et (v) la coordination des activités au niveau local.

En plus d'améliorer ou de redéfinir les rôles et mandats des divers acteurs, il faudrait lancer un processus de renforcement de leur statut politique et institutionnel et de leur performance. Le secteur gouvernemental devrait viser à (i) éliminer les doubles emplois, (ii) créer des liens avec d'autres secteurs importants, (iii) promouvoir la participation du public, (iv) réduire les procédures bureaucratiques, (v) affecter adéquatement les ressources, y compris la main-d'œuvre et l'infrastructure, et (vi) opérer une décentralisation avec des mécanismes de coordination clairs. Quant au secteur non gouvernemental, il devrait se concentrer sur (i) l'identification des responsabilités à assumer, (ii) la promotion des structures institutionnelles et le développement de leurs capacités, main-d'œuvre et infrastructure comprises, pour leur permettre de participer activement aux PNF.

(f) Mise en place et/ou consolidation d'une coordination nationale

Les gouvernements pourraient envisager de mettre en place un organisme national chargé de la coordination intersectorielle des activités liées au secteur forestier. Un tel organisme pourrait assumer les tâches suivantes: (i) associer les acteurs nationaux concernés au processus de formulation, d'application et d'évaluation des PNF, (ii) éviter que les programmes ne fassent double emploi, (iii) assurer la cohérence des actions au niveau national, provincial et local, et (iv) coordonner efficacement la participation internationale dans ce secteur. Par la promotion d'un dialogue transparent entre les acteurs, le mécanisme de coordination pourrait, en outre, faire fonction d'instrument reflétant les engagements entre le niveau national et international.

2.2.2 Programmation des investissements

Les experts ont pris note de la Déclaration de Pretoria et du rapport concernant l' "Atelier sur les mécanismes financiers et les sources de financement d'un aménagement forestier durable", qui constituent, à leurs yeux, un élément précieux pour leur travail. Ils étaient d'accord pour estimer que la Gestion Forestière Durable (GFD) exige des investissements à la fois publics et privés complémentaires et qu'elle requiert un engagement à long terme.

Les options suivantes devraient être étudiées:

(g) Planification stratégique des investissements

L'existence de vastes stratégies nationales pour les forêts (PNF), qui soient compatibles avec les politiques et la planification macro-économiques et qui soient conscientes de l'importance des forêts comme capital en vue d'un développement national durable, permet de mobiliser plus facilement des fonds de diverses sources pour une gestion forestière durable.

Les stratégies doivent tenir compte des effets du contexte économique externe, y compris des chances et risques du commerce international pour le secteur forestier national.

Les stratégies devraient se fonder sur un processus participatif associant tous les acteurs, précisant leurs rôles et fixant les priorités. Cela aide à la création d'un partenariat propice à l'application des stratégies.

L'élaboration de ces stratégies devrait également inclure l'identification d'une vaste gamme de sources de financement à la fois publiques et privées, nationales et étrangères. Ces processus pourraient s'inspirer des principes figurant dans la déclaration de l'Atelier de Pretoria. Dans ce contexte, le groupe a recommandé d'améliorer substantiellement l'accès aux informations sur de possibles sources de financement et sur les expériences à cet égard. Les pays pourraient être conviés à partager leurs expériences sur les plans d'élaboration des indicateurs économiques pour les forêts afin de promouvoir l'investissement, une meilleure valorisation des ressources ainsi qu'un meilleur recouvrement des impôts.

Cette procédure permettrait d'identifier les sources de financement optimales pour l'application des divers éléments des stratégies nationales.

(h) Financement public national

Vu l'importance du financement national, les crédits du budget public devraient refléter la priorité nationale donnée à la gestion forestière durable (GFD). On peut y parvenir en assurant une valorisation adéquate des ressources forestières, y compris la rétribution des services écologiques des forêts et la prise en compte des externalités.

Un système fiscal efficace est indispensable et devrait assurer qu'une partie suffisante des revenus forestiers bénéficie aux institutions forestières participant activement à la GFD.

Le financement public devrait créer un contexte favorisant l'investissement à chaque étape de la production forestière à sa transformation économique (de l'aménagement forestier à la distribution en passant par la transformation primaire et secondaire) de façon à retenir dans le pays la valeur ajoutée des ressources forestières.

(i) Assistance publique au développement (APD)

L'APD devrait être utilisée comme complément des dépenses publiques de GFD de façon à contribuer substantiellement à la création de capacités, au transfert technologique et à la mobilisation d'autres sources de financement.

Une coopération internationale visant à promouvoir l'application d'une stratégie globale nationale devrait inclure également des concepts tels que la gestion forestière communale, des alternatives économiques aux personnes usant des ressources forestières de façon non durable, la gestion des zones tampons, l'atténuation de la pauvreté, etc.

(j) Financement privé

La stratégie globale devrait identifier et informer sur les possibilités d'investissement du secteur privé et inciter ce dernier à travailler dans le sens d'une gestion forestière durable.

Il faudrait concevoir des mécanismes adéquats incluant la couverture des coûts des transactions, la compensation des risques de développement du marché, la compensation de la prise en compte des externalités, les plans de garantie, etc. Par l'usage d'instruments d'économie de marché, il faudrait récompenser les méthodes de gestion durable bénéficiant aux pauvres et leur offrant des alternatives, et décourager les méthodes d'exploitation non durable.

La stabilité macro-économique, l'existence d'un cadre politique et régulateur adéquat ainsi qu'un système bien établi de propriété foncière contribuent à attirer des investisseurs privés sérieux.

(k) Ressources financières nouvelles et additionnelles

Il faudrait explorer en profondeur le potentiel des mécanismes d'obtention de ressources financières nouvelles et additionnelles (FEM, Exécution Conjointe, etc.) de façon à intégrer ces ressources dans des programmes globaux nationaux .

2.2.3 Capacités nationales et création de capacités

La Consultation d'Experts a déclaré qu'avant de se lancer dans un programme de création de capacités, le pays devrait évaluer son potentiel actuel de planification, d'exécution et de suivi d'un PNF à tous les niveaux de la société. Cette évaluation devrait servir de base à l'établissement de priorités concernant le renforcement des institutions existantes ou la création d'institutions/infrastructures. Le processus d'évaluation devrait être itératif (répété et mis à jour périodiquement) et participatif avec association des acteurs clés au niveau local, national et international. En outre, tous les programmes de création de capacités devraient tenir compte des questions spécifiques à la situation des femmes.

La Consultation d'Experts a identifié les options suivantes concernant les capacités nationales et la création de capacités:

(l) Conception de meilleures approches d'assistance étrangère à la création de capacités

Il est souvent nécessaire d'améliorer la façon dont les ressources de l'aide étrangère sont affectées à la création de capacités. L'absence fréquente d'harmonisation et de coordination dans les programmes des donateurs peut entraîner la création d'organisations parallèles et l'usage irrationnel des fonds et de la main-d'œuvre.

La conception d'approches améliorées devrait viser à: (i) inciter les donateurs à s'engager à long terme en faveur d'aides à la création de capacités sur la base d'un mécanisme national interinstitutionnel chargé du suivi des changements dans le secteur forestier, (ii) respecter les priorités nationales et recourir tant que possible aux experts nationaux/locaux, (iii) mettre en place un accord, éventuellement sous forme de code de conduite, entre les organismes de coopération et le gouvernement, (iv) établir un mécanisme transparent permettant aux organismes de coopération et aux acteurs nationaux clés d'exercer une interaction régulière et de coordonner l'assistance étrangère au secteur forestier, et (v) simplifier et harmoniser les procédures de coopération.

(m) Développement des ressources humaines

Dans bien des pays, les ressources humaines sont inadéquates ou mal employées. Il faut améliorer la formation, l'enseignement et le déploiement des ressources humaines pour assurer que l'expertise et les capacités adéquates soient affectées en fonction des besoins et priorités du pays.

Le développement des ressources humaines devrait se concentrer sur les points suivants: (i) réorientation et/ou renforcement des institutions de formation existantes sur la base d'une approche multidisciplinaire, (ii) création d'institutions de formation uniquement là où existent des déficiences, (iii) établissement de systèmes d'évaluation des besoins de main-d'oeuvre et de formation, (iv) examen des programmes d'études des institutions de formation à la lumière des résultats de l'évaluation des besoins, (v) réaffectation de la main-d'oeuvre en vue d'un déploiement optimal. En outre, les gouvernements nationaux devraient instaurer un système adéquat de rémunération, de prévoyance sociale et d'incitations afin de retenir la main-d'oeuvre et d'améliorer sa performance.

(n) Renforcement des institutions et organisations locales

Les capacités, infrastructures et facilités existant au niveau local sont souvent faibles, car une part disproportionnée des ressources est absorbée par les programmes au niveau national tandis que les institutions et organisations locales sont réduites à la portion congrue. En outre, les programmes de création de capacités n'intègrent pas suffisamment l'expertise locale.

Le niveau local devrait bénéficier plus largement de la création de capacités, notamment sur les points suivants: (i) évaluation du savoir-faire (local) existant pour mieux l'exploiter, (ii) élaboration de mécanismes en vue d'un usage optimal des institutions et organisations existant au niveau local, (iii) facilitation des activités de création de capacités formelles et informelles par des institutions locales, ONG et groupes communautaires à l'aide d'une approche décentralisée, (iv) développement et intensification des mesures de perfectionnement professionnel des fonctionnaires et autres personnes oeuvrant au niveau local pour promouvoir l'interaction avec les acteurs locaux. Par ailleurs, les institutions et organisations locales (organisations non gouvernementales et communautaires comprises) devraient être renforcées pour qu'elles puissent offrir l'infrastructure nécessaire à la création de capacités, notamment en matière de formation professionnelle.

(o) Développement institutionnel

Des déficiences dans les systèmes de gestion institutionnelle, l'absence d'obligation de rendre compte et l'infrastructure insuffisante peuvent restreindre l'usage efficace des ressources humaines. Le développement institutionnel devrait se concentrer sur l'établissement de systèmes d'administration et d'obligation de rendre compte ainsi que de gestion financière mettant l'accent sur la gestion participative.

Il faudrait renforcer les institutions liées à la recherche, à la vulgarisation et à l'administration forestière en adoptant une approche intersectorielle et en encourageant l'établissement de réseaux par l'échange d'informations et la coopération tant Nord-Sud que Sud-Sud. La formation à la solution des conflits et aux techniques de médiation devrait être développée et intégrée dans les programmes d'études.

Dans bien des pays, la recherche forestière n'est pas intégrée à la planification et à l'administration du secteur forestier. Il s'ensuit que les résultats de recherche ne sont pas appliqués efficacement à la solution des problèmes sur le terrain. La création de capacités de recherche forestière devrait se concentrer sur les problèmes clés suivants: (i) intégration d'instituts de recherche isolés dans des réseaux de recherche, et (ii) intégration de l'expertise et des valeurs locales dans la recherche à l'aide de méthodes de planification participatives.

2.2.4 Coopération internationale à l'appui des Programmes Nationaux pour les Forêts

La Consultation d'Experts a souligné qu'une action au plan national est la clé de la gestion durable des forêts. C'est au niveau national qu'il faut élaborer les modalités de coopération pour faire en sorte que les PNF soient efficacement planifiés et appliqués. L'appui aux efforts nationaux peut être amplifié par une action au niveau régional et international. Mais un tel appui doit se mettre au service des besoins nationaux et être développé au niveau approprié. Les options suivantes visent à la promotion des PNF qui constituent le point de convergence de la coopération internationale.

(p) Promotion et affinement du concept de PNF

Les PNF devraient, espère-t-on, jouer un rôle clé dans la promotion d'une gestion forestière durable. En accord avec le programme Agenda 21 et la Déclaration de Principes sur les Forêts, il a été souligné que la gestion forestière durable est un objectif général du secteur forestier et qu'elle incombe à chaque pays. Les PNF peuvent être un moyen important de promouvoir la gestion forestière durable. Pour soutenir le processus de PNF et affiner ce concept - qui a déjà fait l'objet d'un travail considérable (voir p.ex les *Principes de base et lignes directrices opérationnelles des Programmes Nationaux pour les Forêts, FAO*) - il a été suggéré que:

- (i) Le soutien de la communauté internationale devrait se concentrer sur l'application des PNF sous la direction du pays concerné, car cela permettrait aux institutions internationales et aux gouvernements partenaires d'exercer une interaction avec tous les niveaux appropriés au sein d'un pays.
- (ii) Il faudrait poursuivre le débat sur le concept de PNF afin de parvenir à court terme à la publication d'un concept conjoint, largement accepté, sur la façon d'élaborer et d'appliquer les PNF. Cela pourrait être un "document vivant". Des conseils conceptuels pourraient être offerts par des consultations régulières dans le cadre de forums adéquats sur des questions à approfondir telles que les suivantes:

approches de l'application des politiques, stratégies et actions pour rendre les PNF opérationnels.

transfert technologique et rationalisation des mécanismes financiers en exploitant leurs avantages technologiques respectifs.

élaboration d'instruments additionnels d'application des PNF tels que les Accords de Partenariat Forestier. Les consultations devraient recueillir et étayer les points de vue de tous les acteurs importants, y compris du secteur privé et des ONG.

(q) Conception d'approches régionales appropriées

Il a été souligné que le niveau régional s'est avéré être le niveau adéquat pour traiter toute une série de questions et mener des actions relatives aux forêts. Mais la formulation de politiques régionales et l'application de programmes régionaux ont souvent été insuffisamment fondées sur les priorités nationales existantes.

Il a été admis que le niveau régional peut offrir des avantages importants si les pays adoptent dans les forums internationaux des positions régionales coordonnées et qu'ils usent de mécanismes régionaux pour soutenir les processus nationaux. Dans les deux cas, l'action au niveau régional doit résulter de l'évaluation de ses besoins par chaque pays et de l'aptitude de chaque région à encourager efficacement la satisfaction de ces besoins. Cela implique que les approches régionales ne devraient pas être conçues dans un vide politique ni imposées par des institutions étrangères, le point de départ devant toujours être les besoins nationaux.

Il a été suggéré que les approches régionales seraient optimales sur les points suivants: (i) mise en place d'institutions techniques pour profiter des économies d'échelle, (ii) échange d'expériences et de technologies sur les politiques, stratégies et actions liées à l'application des PNF, (iii) établissement de programmes transfrontières entraînant la concentration des efforts nationaux pour résoudre les problèmes communs, (iv) approches régionales en tant que forum pour s'atteler à la solution d'autres problèmes communs de la région, et (v) participation aux forums et processus internationaux là où les positions nationales communes aux pays de la région peuvent être présentées de façon coordonnée.

En se concentrant sur ces points, on a de plus grandes chances de restreindre les coûts et donc d'obtenir l'appui politique et financier des pays de la région ainsi que de la communauté internationale, appui indispensable au succès.

(r) Crédit d'un forum de consultation internationale sur les forêts

Il a été convenu que le GIF étudierait à fond, y compris par l'activité inter-sessions Suisse-Pérou du GIF, la question des structures institutionnelles (Elément de Programme V.1). Cependant, on a déploré le manque de dialogue international sur les politiques et l'absence de direction claire quant aux questions forestières. Dans le même temps, on a observé une meilleure compréhension des questions complexes du secteur forestier, d'où de rapides changements dans l'agenda international et la modification des priorités des organismes de coopération. Cela alourdit le fardeau pesant sur les autorités nationales qui sont responsables de l'établissement et de l'application des PNF.

Pour accroître l'efficacité de l'appui international aux PNF, il a été proposé de créer sur la base de l'expérience du GIF un "*Forum de consultation internationale sur les forêts*". Ce Forum, disposant d'un mandat élargi, pourrait également servir à lancer des actions pour répondre aux problèmes soulevés dans d'autres éléments de programme du GIF.

Un tel forum contribuerait à promouvoir l'appui international au processus des PNF. Il devrait s'agir d'un organe consultatif dont l'activité serait soutenue par des conseils techniques et scientifiques. Il devrait exercer dans le secteur forestier une nouvelle fonction de direction basée sur la collaboration, mais il ne devrait pas prétendre coordonner des processus nationaux. Il devrait assurer que tous les acteurs, ONG et secteur privé compris, sont intégrés dans le processus de consultation. Ses principales tâches seraient les suivantes:

(i) offrir des conseils sur:

le développement du concept et des méthodologies des PNF, la rationalisation de l'application des instruments de politique, les mécanismes financiers et le

transfert technologique relatif aux forêts;

les initiatives internationales liées aux PNF. Cela éviterait que les institutions de développement ne posent aux pays des exigences incompatibles. Il a été fait mention d'un code de conduite entre les institutions internationales, les organismes de coopération et les ONG pour parvenir à ce que les PNF soient acceptés comme cadre pertinent des actions au niveau national. Le Forum pourrait être en mesure d'étudier cette question;

- (ii) développer la coopération entre les organismes internationaux à l'appui du développement des PNF;
- (iii) constituer un forum pour les discussions sur les politiques;
- (iv) encourager l'échange d'informations sur les expériences concernant l'application des PNF.

Outre la discussion des questions directement liées aux PNF, l'action au niveau national pourrait être encouragée si le Forum pouvait donner des conseils, sur une base d'interaction, aux institutions internationales, conférences et autres forums chargés des questions forestières, et oeuvrer pour une meilleure compréhension du concept de gestion durable des forêts.

Il faut préciser la forme et la fonction du Forum, y compris la question du statut juridique, du financement et de l'aide en matière de secrétariat. Il a été suggéré de faire du Forum un organe intergouvernemental sous l'égide de la CDD, auquel cas le Département de Coordination des Politiques et du Développement Durable assumerait les activités de secrétariat en tirant parti des expériences positives acquises par le GIF devant s'achever en 1997.

Il a été suggéré que les organisations multilatérales collaborant actuellement au sein du Groupe d'Etude Interinstitutionnel au service du GIF devraient jouer un rôle analogue pour le Forum envisagé. Outre leurs contributions au niveau international, les organisations multilatérales, Banque mondiale comprise, pourraient recourir au mécanisme des Notes Stratégiques Nationales. Cet instrument, approuvé par une résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1994 afin de concentrer les activités des institutions multilatérales au niveau national, pourrait être utilisé efficacement pour soutenir les PNF.

3. REMARQUES FINALES

La Consultation d'Experts sur la Promotion des Programmes Nationaux pour les Forêts et l'Utilisation des Terres a élaboré une série d'options d'action d'après les lignes directrices du GIF pour les rencontres inter-sessions. Durant les délibérations, diverses autres questions intersectorielles ont été soulevées.

Ces dix dernières années, de multiples initiatives novatrices ont émergé du débat mené à l'échelle globale, régionale et internationale sur les questions forestières. Cela a eu pour conséquence d'alourdir le fardeau pesant sur les pays. Durant le processus consultatif préparatoire à cette consultation d'experts, il a été admis qu'une meilleure compréhension de la complexité

des questions forestières devrait entraîner l'élaboration de plus vastes concepts de la gestion forestière. Il a été néanmoins souligné que les actuels concepts, mécanismes et instruments de gestion du secteur forestier seraient suffisants s'ils étaient appliqués avec cohérence et coordination. Les enseignements tirés des expériences passées doivent être appliqués pour éviter la concurrence entre institutions, l'usage inefficace des ressources humaines et le gaspillage, par manque de coordination, des ressources financières limitées.

Le processus du GIF représente une excellente occasion de promouvoir les consultations à l'échelle internationale sur ces questions afin d'aider les pays en développement à progresser vers leur solution.

Les stratégies nationales sont le point de départ de l'action en vue d'une gestion durable des forêts. Dans une perspective plus vaste, ce processus doit bénéficier d'un appui adéquat tant au niveau régional qu'international. Pour ce faire, une structure efficace de débat, de consultation et de coordination s'impose au niveau international. Dans le contexte national, il faut assurer l'acceptation des priorités et stratégies spécifiques au pays ainsi que la participation de tous les acteurs concernés. Un vif soutien est apparu en faveur de structures novatrices de partenariats pour la gestion conjointe des ressources forestières et une prise de décision décentralisée. Ce processus aurait pour effet d'attirer l'investissement privé et de permettre une affectation plus efficace des deniers publics au secteur forestier.

Il faudrait prendre comme point de départ les capacités et compétences existantes mais souvent sous-estimées et/ou sous-exploitées dans les pays en développement, et ajuster les mesures de développement au potentiel des institutions nationales et locales, ONG et secteur privé compris.

Si l'on veut que le soutien aux stratégies forestières menées sous une direction nationale soit efficace, il faut que tous les partenaires s'engagent à long terme à coopérer sur cette base. La conclusion d'un accord, éventuellement sous forme de code de conduite, pourrait être le mécanisme permettant d'honorer fiablement ces engagements.

Feldafing, le 21 juin 1996