



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMMISSION INTÉRIMAIRE DES MESURES PHYTOSANITAIRES

Cinquième session

Rome, 7 – 17 avril 2003

Analyse des avantages et des inconvénients d'un fonds fiduciaire

Point 8.3 de l'ordre du jour provisoire

1. La CIMP, à sa quatrième session, a examiné les solutions permettant d'établir des fonds fiduciaires. Les membres ont débattu de l'établissement d'un fonds fiduciaire spécial alimenté par des contributions volontaires (désigné ci-après comme fonds fiduciaire multidonateurs) qui, notamment, permettrait d'aider les membres de pays en développement à participer aux réunions et appuierait d'autres activités de renforcement des capacités. Quelques membres ont appuyé l'établissement d'un tel fonds fiduciaire; d'autres membres ont demandé que le groupe de travail informel sur la planification stratégique et l'assistance technique (PSAT) procède à une analyse avant que ne soit créé un fonds fiduciaire de cette nature.

2. Le PSAT à sa quatrième réunion, en octobre 2002, a rappelé qu'il avait recommandé qu'un tel fonds fiduciaire réponde aux objets ci-après:

- la participation des États en développement membres aux réunions;
- un programme de formation et l'accès à Internet pour les échanges d'informations; des ateliers régionaux sur les projets de normes et la mise en application des normes;
- l'élaboration d'orientations que les pays devraient appliquer pour évaluer les aspects institutionnels et réglementaires des systèmes nationaux; et
- l'encouragement des divers membres à utiliser l'évaluation des capacités phytosanitaires (ECP) et à formuler des plans nationaux.

Le PSAT a également rappelé qu'un fonds fiduciaire spécial peut couvrir d'autres aspects de la mise en œuvre de la CIPV qui, actuellement, ne peuvent être financés par le programme ordinaire.

Sources de financement

3. Le PSAT a relevé que les sources potentielles de financement disponibles pour l'exécution du programme de travail, tel qu'examiné par la CIMP, et pour le renforcement de la capacité étaient les suivantes:

1. Programme ordinaire de la FAO

Le Secrétariat de la CIPV est financé par la FAO sur le budget de son programme ordinaire. Le programme ordinaire de la FAO est financé par tous les membres, qui versent la contribution mise en recouvrement calculée selon le barème des contributions établi par la Conférence de la FAO. Les dépenses à la charge de la FAO pour ses activités dans le cadre de la CIPV sont déterminées et payées, dans les limites de la ligne budgétaire appropriée du budget de l'Organisation, telles que les approuve la Conférence de la FAO.

2. Fonds fiduciaire multidonateurs

La CIMP peut envisager un budget additionnel qui identifierait les produits et les coûts d'activités qui dépassent la contribution de la FAO au titre du programme ordinaire. Le Secrétariat inviterait alors les membres à apporter les contributions volontaires à un fonds fiduciaire multidonateurs pour exécuter ces activités additionnelles. Si un tel fonds était établi, la CIMP pourrait souhaiter étudier si des organismes multilatéraux et des entités non gouvernementales peuvent être sollicités pour apporter des contributions au fonds fiduciaire, et dans l'affirmative lesquels.

3. Fonds fiduciaires monodonateurs

Les membres, les organismes multilatéraux ou les entités non gouvernementales peuvent financer directement des activités par l'intermédiaire de fonds fiduciaires monodonateurs ou de contributions en nature. Les fonds fiduciaires monodonateurs pour financement d'activités spécifiques répondant aux objets susmentionnés seraient employés pour lancer des projets individuels. Un projet monodonateur a normalement un début et une fin précis et des produits spécifiques à réaliser pendant son exécution. Les projets monodonateurs supposent normalement un document détaillé de projet; toutefois, pour les petites contributions, une lettre d'entente peut suffire. Plusieurs pays ont usé de cette dernière solution pour aider le Secrétariat à accélérer les procédures de fixation de normes au moyen de contributions financières affectées au budget de réunions, d'ateliers et d'activités de formation.

4. Les différents fonds fiduciaires (multidonateurs et monodonateurs) peuvent opérer simultanément, ce qui donne aux donateurs potentiels la possibilité de choisir la solution qui répond le mieux à leurs préférences.

4. Les contributions des entités non gouvernementales aux fonds fiduciaires sont bien accueillies par la FAO, mais elles doivent être conformes, comme il convient, aux *Principes et directives pour la coopération de la FAO avec le secteur privé*, afin d'éviter, notamment, les conflits d'intérêt, tout embarras éventuel pour l'Organisation, et toute interférence avec l'impartialité effective ou perçue de l'Organisation.

5. Le PSAT a analysé les avantages et les coûts d'un fonds fiduciaire multidonateur en regard de fonds fiduciaires monodonateurs. Les paragraphes suivants sont fondés sur les débats en son sein. Dans son analyse, il prend aussi en compte un financement éventuel par le programme ordinaire de la FAO. Dans ses délibérations il a tenu compte des activités identifiées par la CIMP pour financement par un fonds fiduciaire multidonateurs et des éléments d'analyse proposés par la CIMP à sa quatrième session. Bien que le PSAT ait recommandé qu'aucun effort ne soit ménagé pour accroître le financement de la CIPV par le programme ordinaire, il a noté que certains types de dépenses ne pourraient pas statutairement être effectués sur les fonds du programme ordinaire, et qu'il était peu probable que toutes les activités recommandées par la CIMP puissent être entièrement financées au titre du programme ordinaire.

*Activités identifiées par la CIMP pour financement par
un fonds fiduciaire multidonateurs*

Participation des pays en développement au processus de fixation de normes

6. Les représentants de pays en développement participent aux groupes d'experts, aux groupes de travail informels et au Comité de normalisation au moyen de financements provenant, selon les besoins, du budget du programme ordinaire. Toutefois beaucoup de pays en développement ont des difficultés à participer à la CIMP, ce qui pourrait avoir pour conséquence que leurs attentes reçoivent moins d'attention lors de la rédaction et de l'approbation des normes internationales pour les mesures phytosanitaires (NIMP). Le financement de la participation des pays en développement à la CIMP par le canal de la FAO ne peut être réalisé qu'à partir d'un fonds fiduciaire, car le programme ordinaire, statutairement, ne peut pas se voir imputer ce type de financement. Le financement de la participation à la CIMP par un fonds fiduciaire multidonateurs peut être fondé sur des critères établis soit par le Secrétariat, soit par la CIMP. Le financement monodonateur peut répondre aux mêmes critères si le donateur convient de telles conditions. Les donateurs peuvent également financer directement la participation, mais cette solution n'est plus de la compétence de la FAO, de la CIMP ou du Secrétariat.

Programme de formation et accès Internet pour l'échange d'information

7. Les coûts de formation du personnel national au programme international d'échange d'informations et de l'accès Internet des correspondants officiels ne sont guère susceptibles d'être financés par le programme ordinaire. Un fonds fiduciaire multidonateurs ou des fonds fiduciaires monodonateurs pourraient également permettre de mettre en œuvre une approche systématique de cette formation et de l'accès Internet.

Ateliers régionaux sur les projets de normes et l'application des normes

8. Les ateliers régionaux d'évaluation des projets de NIMP exigent des ressources stables pour permettre des apports réguliers au processus de fixation de normes de la part des pays en développement et une bonne compréhension de l'application des normes. Ces ateliers, idéalement, doivent être tenus annuellement dans chaque région afin de permettre à tous les pays en développement de faire l'apport voulu au processus. Un fonds fiduciaire multidonateurs, des fonds fiduciaires monodonateurs et des financements directs par les donateurs par le canal d'autres organismes permettraient d'atteindre ces objectifs.

9. Les ateliers sur l'application des NIMP doivent être tenus à intervalles raisonnables. La CIMP peut apporter un avis sur la fréquence de tels ateliers. Les fonds fiduciaires monodonateurs peuvent suivre les avis de la CIMP sur le détail des programmes de formation. La formation à l'application des NIMP peut également être dispensée directement par un donateur, ou par un donateur par le canal d'autres organismes d'exécution.

Élaboration d'orientations à l'intention des pays pour l'évaluation des aspects institutionnels et réglementaires des systèmes nationaux

10. Des orientations à l'intention des pays pour l'évaluation des aspects institutionnels et réglementaires des systèmes nationaux peuvent être élaborées par de nombreuses entités, notamment pour partie dans le cadre du nouveau mécanisme de normalisation et de développement des échanges de l'Organisation mondiale du commerce. La CIMP a prescrit des orientations pour l'élaboration et l'utilisation de l'évaluation des capacités phytosanitaires (ECP). Le PSAT estime que l'ECP est un outil très valable et considère que son entretien ne doit pas totalement dépendre de fonds fiduciaires, mais doit aussi être appuyé par le programme ordinaire de la FAO. Bien que le programme ordinaire puisse couvrir de telles activités, il est peu probable que les fonds couvrent la majeure partie des besoins. Un fonds fiduciaire multidonateurs et des fonds fiduciaires monodonateurs à plus long terme pourraient fournir les ressources additionnelles nécessaires au développement et à l'entretien de l'ECP. L'aide à la mise en place d'autres outils spécifiques pourrait aussi être fournie par des financements multidonateurs. Le développement de

tels outils au moyen de fonds fiduciaires monodonneurs et d'autres programmes que la FAO n'exécute pas elle-même serait utile, en particulier si ces activités se conforment aux orientations de la CIMP.

Encouragement des membres à appliquer l'évaluation des capacités phytosanitaires (ECP) et à formuler des stratégies nationales pour le renforcement des capacités phytosanitaires

11. Le financement par le programme ordinaire ne serait pas la source première pour les activités visant à encourager les membres, individuellement, à utiliser l'ECP et à formuler des stratégies nationales pour le renforcement des capacités phytosanitaires. La meilleure prise en compte de l'ECP peut bénéficier du financement de fonds multidonateurs. Toutefois l'utilisation de l'ECP et la formulation de plans nationaux se prêteraient également à des financements monodonneurs par le biais de la FAO et à des financements bilatéraux entre donateurs et pays bénéficiaires. Ces activités entrent par ailleurs bien dans le cadre de projets du PCT assurés par la FAO à la demande de pays en développement.

Autres aspects de la mise en œuvre de la CIPV qui, actuellement, ne peuvent pas être couverts par des financements au titre du programme ordinaire

12. Ces aspects n'ont pas été explicitement débattus par le PSAT. Ils correspondent en grande partie à l'accélération de la fixation de normes et à l'échange d'informations. Ces programmes bénéficient actuellement des contributions ad hoc en nature et en espèces de plusieurs donateurs. Ces contributions sont faites conformément aux priorités que détermine la CIMP dans le cadre de ses échanges avec des donateurs individuels et le Secrétariat. Une approche plus systématique de la CIPV, conformément aux orientations données par la CIMP, serait possible si des fonds étaient apportés dans le cadre d'un fonds fiduciaire multidonateurs. Les fonds fiduciaires monodonneurs sont subordonnés à des accords entre la FAO et le donateur concerné. À cet égard, il convient noter que la CIMP, à sa quatrième session, a adopté des règles pour le parrainage des normes.

Questions liées aux différentes solutions de financement

Continuité du financement

13. Le programme ordinaire constitue une source régulière de financement. Les contributions volontaires à un fonds multidonateurs pourraient assurer une continuité si les donateurs sont en nombre suffisant. Dans cette hypothèse, les contributions des différents donateurs peuvent changer d'une année à l'autre, mais doivent assurer un niveau de recettes relativement stable. Or il est admis que certains pays peuvent trouver plus facile de financer des activités spécifiques plutôt que de contribuer à un fonds fiduciaire général. En outre, le financement monodonneur peut s'étendre sur une durée de plusieurs années, ce qui au départ assure une continuité plus grande qu'un financement multidonateurs qui devrait être reconstitué chaque année. Les contributions à court terme aux activités en cours sont celles qui donnent le degré de continuité le plus faible.

Certitude du financement

14. Le financement par le programme ordinaire est celui qui donne le niveau le plus élevé de sécurité. Un fonds multidonateurs, avec un budget déterminé par la CIMP, peut donner un niveau raisonnable de certitude si un nombre suffisant de donateurs est disposé à y participer. Un fonds fiduciaire multidonateurs doit être reconstitué (annuellement) et il faut donc établir une réserve en espèces pour garantir la poursuite des opérations d'une année sur l'autre et pour pouvoir offrir au personnel des contrats de plus longue durée. Le degré de certitude du financement par des fonds fiduciaires monodonneurs dépend de la durée des différents accords de projet monodonneur.

Transparence

15. La transparence, dans les fonds fiduciaires multidonateurs et monodonneurs, est assurée par les procédures comptables et redditionnelles normales de la FAO. La CIMP peut établir des règles financières et des impératifs redditionnels additionnels pour un fonds fiduciaire multidonateurs. Un projet de règlement financier a été fourni dans le document ICPM 02/14,

annexe II, et il est à nouveau joint en annexe au présent document pour en faciliter la consultation, et le cas échéant l'examen plus approfondi par la Commission (voir annexe).

Indépendance

16. Pour ce qui est de l'indépendance, le financement des produits par le programme ordinaire relève de la compétence des membres de la Conférence de la FAO. Pour ce qui est d'un fonds fiduciaire multidonateurs, la CIMP établirait des orientations et des critères pour assurer le traitement équitable de tous les bénéficiaires potentiels de l'aide et établirait une liste de priorité des produits financés par le fonds fiduciaire. Les fonds fiduciaires monodonateurs seraient soumis aux orientations et aux limites stipulées par les donateurs. Si l'on avait recours à de tels financements pour la fixation de normes, les contributions monodonateurs seraient assujetties aux orientations formulées par la CIMP à sa quatrième session.

Efficiencia

17. Pour ce qui concerne l'efficiencia, il est bien plus facile de contrôler les fonds du programme ordinaire et les fonds fiduciaires multidonateurs qu'une série de fonds fiduciaires monodonateurs, dont chacun pourrait comporter des règles et des exigences différentes en matière d'accord de projet et d'obligations redditionnelles, financières aussi bien que techniques. En outre, une série de fonds fiduciaires monodonateurs exigerait de tenir des comptabilités distinctes, ce qui suppose une charge administrative plus lourde. Les contributions en nature pourraient être moins lourdes à traiter que des fonds fiduciaires monodonateurs.

Flexibilité

18. Il y a de grandes différences de flexibilité entre les fonds fiduciaires multidonateurs et les fonds fiduciaires monodonateurs. Les fonds fiduciaires monodonateurs les plus importants sont régis par les produits définis dans le document de projet; les contributions d'un montant moindre et à court terme correspondraient à des produits spécifiques susceptibles de répondre aux priorités de la CIMP. D'autre part, un fonds fiduciaire multidonateurs serait assujetti aux priorités établies par la CIMP. Le PSAT a noté que certains pays pourraient être en mesure de financer certaines activités de façon bilatérale et que certains des inconvénients des fonds fiduciaires monodonateurs pourraient être compensés si la CIMP établissait une liste des activités prioritaires ayant besoin de financements. Les fonds fiduciaires, en général, donnent plus de flexibilité que le programme ordinaire de la FAO pour ce qui est du recrutement du personnel.

Influence politique

19. Pour ce qui est de l'exercice d'une influence politique, un fonds fiduciaire multidonateurs serait régi par les décisions de la CIMP. Le financement monodonateur serait régi par l'accord entre l'organe d'exécution (FAO/CIPV) et le donateur. À titre de comparaison, le programme de travail et budget correspondant au financement du programme ordinaire est décidé par la Conférence de la FAO.

Gestion du fonds fiduciaire

20. Tout fonds fiduciaire dont pourrait être dotée la CIPV, qu'il soit multidonateurs ou monodonateur, sera administré par le Secrétariat de la Commission intérimaire conformément au règlement financier et aux règles de gestion financière de la FAO. La FAO établirait les comptes du fonds fiduciaire qui serait assujetti au régime normal de vérification interne et externe conformément aux prescriptions des textes susmentionnés. L'Organisation applique à tous les fonds fiduciaires une redevance de service qui couvre les coûts d'appui indirects variables des projets. Le montant de cette redevance est déterminé par une politique approuvée par le Conseil de la FAO et il dépend de la nature de l'activité entreprise. Par exemple:

- Les projets d'assistance technique sur le terrain se voient appliquer un taux standard qui est actuellement de 13 pour cent, mais qui peut être ajusté le cas échéant en fonction de circonstances spéciales. Ceci s'appliquerait aux activités au niveau des pays, comme le renforcement des capacités.

- Les contributions volontaires qui appuient directement l'exécution des activités du programme ordinaire, sont généralement de nature normative et sont mises en œuvre au siège ou dans un bureau régional plutôt que directement sur le terrain se voient généralement appliquer un taux standard de 6 pour cent. Les directives, les méthodes, la fixation de normes et l'échange d'informations entreraient normalement dans cette catégorie.
- Les contributions destinées à couvrir le coût des voyages des participants des pays en développement vers les lieux de conférence et de consultation sur des questions relevant du mandat de la FAO sont exemptées de l'application de coûts d'appui indirects.

Exemples des fonds fiduciaires

21. Un exemple de fonds fiduciaire multidonateurs nous est donné dans l'application de la Convention de Rotterdam, le budget étant adopté par le Comité intergouvernemental de négociation sur une base annuelle et le financement apporté par les donateurs individuels à titre totalement volontaire. Cette solution, appuyée par des contributions du programme ordinaire de la FAO et par le Fonds pour l'environnement du PNUE, assure une continuité et une certitude suffisantes des financements pour que le Secrétariat puisse fonctionner (mais un mécanisme financier à long terme de caractère différent sera établi quand la Convention entrera en vigueur).

22. La CIMP est invitée à ce qui suit:

1. Étudier l'analyse fondée sur les délibérations du groupe de travail informel sur la planification stratégique et l'assistance technique, en notant les avantages et les inconvénients des solutions en matière de fonds fiduciaires.
2. Réexaminer la proposition d'établir un fonds fiduciaire multidonateurs à la lumière de cette analyse et, le cas échéant, convenir d'établir un fonds fiduciaire multidonateurs pour la CIPV et préciser la nature de ce fonds fiduciaire.
3. *Réexaminer* les directives financières proposées à l'annexe et adopter ces directives comme il conviendra.

ANNEXE

**DIRECTIVES FINANCIERES POUR LE FONDS FIDUCIAIRE SPECIAL DE LA
CONVENTION INTERNATIONALE POUR LA PROTECTION DES VEGETAUX****Objet**

Le fonds a pour objet de fournir des ressources aux fins suivantes:

- participation des États en développement membres de la Commission aux réunions de fixation de normes
- programme de formation à l'échange d'informations et accès Internet
- ateliers régionaux sur les projets de normes et la mise en application des normes
- mise au point d'orientations pouvant être utilisées par les pays pour l'évaluation des aspects institutionnels et réglementaires des systèmes phytosanitaires nationaux
- encouragement des divers membres à utiliser l'évaluation de la capacité phytosanitaire et à formuler des plans phytosanitaires nationaux.

I. Application

1. Les présentes directives régissent l'administration financière du fonds fiduciaire spécial de la Convention internationale pour la protection des végétaux.
2. Les présentes directives sont applicables aux activités du fonds fiduciaire spécial en ce qui concerne les questions non couvertes par les procédures et règlements financiers de la FAO relatifs aux fonds fiduciaires.

II. Exercice financier

L'exercice financier est fixé à une année civile.

III. Budget

1. Les prévisions budgétaires sont établies par le Secrétaire de la Commission pour être soumises à la Commission à la session qui se tient pendant l'année précédant l'exercice financier couvert par le budget.
2. Avant d'être soumises à la Commission, les prévisions budgétaires sont examinées par le bureau de la CIMP, qui adresse à la Commission une recommandation concernant leur adoption.
3. Le budget est communiqué à tous les États Membres 60 jours au moins avant l'ouverture de la session de la Commission au cours de laquelle le budget doit être adopté.
4. La Commission adopte le budget du fonds fiduciaire spécial par consensus de ses membres, étant entendu toutefois que si, lorsque tout ce qui est possible a été fait, un consensus ne peut être obtenu au cours de cette session, la question est mise aux voix et le budget est adopté à la majorité des deux tiers des membres de la Commission.
5. Les prévisions budgétaires portent sur les recettes et les dépenses de l'exercice financier auquel elles se rapportent et sont exprimées en dollars des États-Unis.
6. Les prévisions budgétaires correspondent aux activités du programme de travail et sont justifiées par les informations et données appropriées, et comprennent le programme de travail et autres informations, annexes ou exposés explicatifs que peut demander la Commission.

7. Le budget comprend les éléments suivants:

Le budget relatif aux contributions volontaires des membres, des non-membres et autres contributeurs et les dépenses qui peuvent être imputées au fonds fiduciaire spécial, conformément à son champ d'application. Le budget mentionne également de façon appropriée les dépenses à la charge de la FAO et du fonds fiduciaire général en ce qui concerne les fonds mis à disposition pendant l'exercice financier.

8. Le budget du fonds fiduciaire spécial pour l'exercice financier comporte des ouvertures de crédit pour:

- les dépenses administratives, y compris un montant couvrant les coûts de l'Organisation égal à 4,5 pour cent du fonds fiduciaire spécial de la Commission;
- les dépenses liées aux activités de la Commission. Les prévisions concernant ce chapitre peuvent être présentées sous forme d'un seul total mais des prévisions détaillées pour chaque projet particulier sont établies et approuvées à titre d'"informations budgétaires complémentaires".

9. Imprévus: la Commission adopte le budget du fonds fiduciaire spécial en y apportant les amendements qu'elle juge nécessaires.

10. Le budget du fonds fiduciaire spécial de la Commission est soumis au Comité financier de l'Organisation pour information.

11. La Commission fixe un ordre de priorités des produits recherchés pour tenir compte des insuffisances éventuelles de financement.

IV. Fourniture de fonds

1. Des fonds peuvent être fournis à titre volontaire par diverses sources, notamment les membres, les non-membres, les organismes non gouvernementaux et les personnes physiques.

2. L'affectation spéciale de contributions particulières à l'obtention de produits spécifiques n'est possible que pour financer des produits approuvés par la Commission.

3. Le Secrétaire est autorisé à financer les dépenses inscrites au budget au moyen du solde non engagé du budget du fonds fiduciaire spécial.

4. Le Secrétaire accuse rapidement réception de toutes les annonces de contributions et contributions et informe deux fois par an les membres de l'état des annonces de contributions et des contributions.

V. Fonds

1. Toutes les contributions reçues sont déposées dans un fonds fiduciaire administré par le Directeur général conformément au Règlement financier et aux Règles de gestion financière de la FAO.

2. En ce qui concerne le fonds fiduciaire, l'Organisation tient un compte général au crédit duquel sont portées toutes les contributions versées et au débit duquel sont portées toutes les dépenses imputables aux montants alloués dans le budget annuel au fonds fiduciaire spécial.

VI. Rapports financiers

Le Secrétaire présente annuellement à la Commission un rapport financier sur le fonds fiduciaire spécial en prenant dûment en compte les ressources financières dont dispose la Commission. Ces rapports doivent indiquer les liens avec les objectifs, les activités et les produits correspondant aux orientations stratégiques.

VII. Amendements

Les présentes directives peuvent être amendées par la Commission.