



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

Quatrième session

Rome, 11 - 15 mars 2002

Application de la Convention internationale
pour la protection des végétaux (CIPV)
(Rapport du Président)

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

I. RÔLE DE COORDINATION DE LA COMMISSION INTÉRIMAIRE DES MESURES PHYTOSANITAIRES (CIMP)

1. La CIMP a pour mandat "... de promouvoir la pleine réalisation des objectifs de la Convention ..." (Article XI.2 de la CIPV, 1997). De nombreuses questions sont liées à l'application pleine et entière de la CIPV, mais la participation des pays aux activités de la CIPV et l'adoption de la CIPV et des normes internationales pour les mesures phytosanitaires (NIMP) au plan national sont des éléments essentiels de la mise en application à l'échelle mondiale. À sa troisième session, en avril 2001, la CIMP a adopté plusieurs recommandations concernant les activités d'assistance technique et l'identification du rôle de la CIMP en matière de renforcement de l'application de la CIPV. En particulier, la CIMP a adopté une recommandation relative à l'élaboration ultérieure de l'évaluation des capacités phytosanitaires (ECP) en tant qu'instrument d'évaluation des besoins de renforcement des capacités phytosanitaires, et notamment les aspects institutionnels et réglementaires des systèmes phytosanitaires nationaux.
2. Le présent rapport récapitule les résultats obtenus grâce à l'application de l'ECP dans un groupe de plus de 20 pays en développement d'Amérique du Sud (sous-régions des Andes et des Caraïbes), d'Afrique et d'Asie. Les mêmes informations ont également été examinées par le Groupe de travail informel de la CIMP sur la planification stratégique et l'assistance technique à sa troisième session (4-6 décembre 2001), tenue à Bangkok (Thaïlande).

Par économie, le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à ne demander d'exemplaires supplémentaires qu'en cas d'absolue nécessité et à apporter leur exemplaire personnel en séance.

II. ÉVALUATION DES CAPACITÉS PHYTOSANITAIRES - MÉTHODOLOGIE

3. L'ECP doit en premier lieu permettre d'aider les pays à moderniser leurs systèmes phytosanitaires. D'autres utilisations potentielles pourraient être envisagées. Par exemple, l'ECP pourrait servir à aider les pays à mettre en place des processus de reconnaissance mutuelle.
4. La méthodologie de l'ECP est fondée sur le principe selon lequel on peut estimer les besoins actuels d'un service phytosanitaire national en mesurant sa capacité de s'acquitter de façon efficace et durable des obligations phytosanitaires internationales du pays (par exemple la CIPV et les NIMP). On peut examiner la situation d'un pays en matière de capacité à s'acquitter de ses obligations internationales en dressant un inventaire des fonctions et ressources nécessaires pour la prestation des services phytosanitaires essentiels et pour le respect des NIMP.
5. Les principales catégories actuellement utilisées dans l'ECP sont les suivantes:
 - Informations de base sur le pays
 - Législation phytosanitaire
 - Questions institutionnelles
 - Capacités de diagnostic des organismes nuisibles
 - Analyse du risque phytosanitaire
 - Surveillance
 - Réaction à la détection d'organismes nuisibles exotiques
 - Systèmes d'inspection
 - Certification à l'exportation.

De nouvelles catégories peuvent être ajoutées au système ECP au fur et à mesure que de nouvelles NIMP seront adoptées.

6. Dans toutes les catégories de la version utilisée pour la présente étude (à l'exception des informations de base sur les pays), l'ECP a la structure suivante:
 - **Normes de référence (CIPV ou NIMP):** à prendre en compte lors de la réponse aux questions pour telle ou telle catégorie.
 - **Questionnaire:** comprend une série importante de questions relatives à divers points pertinents pour la mise en oeuvre effective des normes de référence correspondantes, en particulier les dispositions législatives et réglementaires, la gestion, les ressources humaines, les procédures dûment établies, les compétences disponibles, les moyens et le matériel.
 - **Autoamélioration du questionnaire:** section spéciale consacrée à la proposition de questions supplémentaires qui pourraient être nécessaires pour mieux caractériser une catégorie particulière pour un pays donné.
 - **Atouts et points faibles:** identification de cinq (5) priorités qui découlent de l'analyse des réponses au questionnaire.
 - **Activités nécessaires:** identification des activités nécessaires pour remédier aux cinq (5) principales faiblesses identifiées dans la section précédente.
7. Les informations obtenues dans les deux dernières sections de l'ECP doivent être utilisées lors de l'établissement d'une planification stratégique et pour l'élaboration d'une stratégie nationale qui constituerait la base des futures initiatives de renforcement des capacités. Les informations des deux dernières sections pourraient aisément être liées à d'autres outils de planification et à un cadre logique pour l'élaboration de propositions de projets appropriés.

8. Les résultats de l'ECP peuvent être classés selon la nature des problèmes identifiés et le type d'aide nécessaire pour remédier aux problèmes, comme suit:

a) Nature du problème

L Législation (y compris la réglementation) et questions institutionnelles

P Procédures opérationnelles dûment établies et formation

E Infrastructures et équipement

b) Type d'aide nécessaire

1. Coordination nationale
2. Coopération technique
3. Investissement dans les infrastructures et l'équipement

9. Bien que l'ECP soit structurée de façon à pouvoir être utilisée directement par les responsables nationaux des questions phytosanitaires, les meilleurs résultats ont été obtenus lorsqu'un animateur expérimenté est intervenu pour aider à analyser les informations produites par une équipe nationale d'experts. Ensuite, les conclusions étaient présentées à un groupe national plus large (interinstitutions et intersectoriel) pour être validées au plan national.

10. En tant que moyen d'assistance technique, l'ECP modifie comme suit les approches habituelles en matière d'assistance technique:

- L'ECP comporte l'autodiagnostic des points faibles nationaux et l'identification des priorités par un groupe national d'experts avec une validation au plan national, encourageant ainsi la prise de conscience et le consensus à l'échelle nationale.
- L'ECP fait du consultant international un animateur ayant des compétences particulières plutôt qu'un expert en diagnostic.
- Étant donné qu'une série de questions pertinentes est utilisée pour chaque catégorie, l'ECP axe l'attention des experts nationaux sur les questions importantes et facilite l'analyse.
- En fournissant une série commune de questions et une procédure type, l'ECP contribue à rapprocher les jugements des experts confrontés à la même situation.

11. Lorsque les catégories utilisées dans l'ECP sont les catégories de base (c'est-à-dire celles qui sont directement liées aux principes et disciplines de l'Accord SPS de l'OMC), l'ECP pourrait aussi être appliquée à l'analyse conjointe des questions sanitaires et phytosanitaires aux plans à la fois national et régional. À cet égard, l'ECP peut être perfectionnée comme outil stratégique interdisciplinaire pour l'analyse des problèmes nationaux de mise en oeuvre liés aux obligations découlant de l'Accord SPS.

III. RÉSULTATS DE L'APPLICATION DE L'ECP DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

12. En 2000-2001, l'ECP a été menée dans plus de 20 pays en développement d'Amérique du Sud (sous-régions des Andes et des Caraïbes), d'Afrique et d'Asie. Les besoins prioritaires pour chaque catégorie de l'ECP ont été identifiés dans chaque pays et classés selon la nature des points faibles/de l'aide nécessaire, dans les groupes suivants:

L Législation (y compris la réglementation) et questions institutionnelles

P Procédures opérationnelles dûment établies et formation

E Infrastructures et équipement

13. Des priorités communes pour chaque catégorie de l'ECP ont été identifiées dans tous les pays pris en compte dans l'étude (tableau 1).

Tableau 1: Cinq premières priorités pour chaque catégorie ECP pour l'ensemble des pays

<u>Catégorie ECP</u>	<u>Priorité</u>	1re	2e	3e	4e	5e
Capacité institutionnelle		L	L	L	L	L
Législation		L	L	P	L	L
Certification à l'exportation		L,P	L	E	L,P	E
Capacité de diagnostic		L,P	L	E	L,P	E
Réaction à la détection d'organismes nuisibles exotiques		L	P	P	P	P
Analyse du risque phytosanitaire		L	P	P	P	E
Inspection		L,P	P	P	P	E
Surveillance des organismes nuisibles		P	P	P	P,E	P
Zones indemnes		P	P	P	P	P

14. L'analyse de chaque niveau de priorité pour toutes les catégories ECP (verticales) montre que les facteurs limitants suivent un schéma commun selon l'ordre de priorité suivant:

<u>Priorité</u>	<u>Nature du facteur limitant</u>
1	Législation et questions institutionnelles
2	Procédures dûment établies et formation
3	Moyens et équipement

15. Le schéma qui se dégage du tableau 1 montre que les besoins d'assistance technique pour l'amélioration des services phytosanitaires des pays en développement doivent prendre en compte les questions identifiées selon l'ordre de priorité suivant:

<u>Priorité</u>	<u>Type d'assistance technique nécessaire</u>
1	Examen et mise à jour de la législation nationale en matière de protection des végétaux
2	Amélioration des aspects institutionnels (durabilité)
3	Mise en place d'un cadre réglementaire
4	Mise en oeuvre des procédures opérationnelles et de gestion
5	Formation et amélioration des compétences techniques
6	Adjonction d'infrastructures et d'équipement ou amélioration de ceux-ci
7	Participation accrue aux organisations internationales/régionales

16. En conséquence, le rendement des investissements dans les infrastructures ou l'équipement, sans l'atténuation ou l'élimination préalable ou simultanée des principaux facteurs limitants, devrait être assez faible.

17. Cette situation est à l'opposé du scénario des programmes habituels d'assistance technique menés avant l'adoption de l'Accord SPS de l'OMC, lorsque l'accent était surtout mis sur les infrastructures matérielles et l'amélioration de l'équipement plutôt que sur l'amélioration de la législation ou sur l'élaboration de systèmes appropriés de gestion.

18. Les problèmes spécifiques identifiés dans chaque groupe sont notamment les suivants:

A. LEGISLATION (ET REGLEMENTATION)

- Absence de reconnaissance du système national de protection des végétaux et de sa relation avec le commerce international, permettant la participation de toutes les parties prenantes
- Obsolescence générale de la législation relative à la protection des végétaux, compte tenu de l'Accord SPS de l'OMC et de la CIPV (au point de vue de la terminologie, des définitions, ainsi que des concepts)
- Obligations du pays et fonctions de l'ONPV non prises en compte dans la législation
- Absence de pouvoirs juridiques pour la fouille et la saisie
- Les services douaniers ne sont pas tenus de faire rapport aux responsables de la protection des végétaux
- Absence de mandat spécifique concernant l'analyse du risque
- Fragmentation des pouvoirs (fonctions réparties entre plusieurs instances)
- Faiblesse ou absence des dispositions concernant des droits exigibles ou sanctions
- Absence de dispositions et de financement des interventions d'urgence en cas de détection d'organismes nuisibles exotiques
- Pas de disposition concernant l'accréditation
- Chevauchement des pouvoirs aux plans national et sous-national
- Terminologie et définitions périmées
- Absence de spécifications concernant les pouvoirs et les procédures en matière d'élaboration et d'adoption de prescriptions phytosanitaires
- Absence de procédures pour la consultation nationale et la notification internationale

B. QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

- Fragmentation des pouvoirs (entre les ministères, à l'intérieur du ministère de l'agriculture, entre les autorités nationales et sous-nationales)
- Absence de politiques de recouvrement des coûts
- Non-compétitivité des salaires
- Organisations de protection des végétaux organisées par produits et non pas par fonctions et par programmes
- Absence de programmes réguliers de formation, que ce soit en matière de gestion ou d'activités techniques
- Pas de distinction entre les schémas de dotation en personnel pour les activités techniques et les activités de gestion, ce qui rend difficile le maintien du personnel scientifique aux postes techniques
- Absence de responsables compétents pour les programmes nationaux
- Manque général de personnel - polyvalence (les mêmes fonctionnaires procèdent à l'ARP, effectuent les identifications d'organismes nuisibles et les inspections aux points d'entrée)

C. PROCEDURES DUMENT ETABLIES

- Absence de procédures dûment établies et de systèmes de gestion dans les domaines suivants:
 - surveillance
 - établissement de listes des organismes nuisibles
 - ARP
 - certification à l'exportation
 - inspection
 - diagnostic des organismes nuisibles
 - réaction à la détection d'organismes nuisibles exotiques
 - zones, lieux et sites exempts d'organismes nuisibles
- Absence de manuels opérationnels

- Absence de systèmes de vérification intérieure des comptes
- Absence de systèmes informatisés

D. PARTICIPATION INTERNATIONALE ET REGIONALE

- Absence d'unités chargées de gérer les affaires internationales (absence de mémoire institutionnelle)

E. FORMATION

- Absence de programmes réguliers de formation concernant les procédures techniques et de gestion
- Absence de formation aux concepts et à l'application des NIMP

F. MOYENS ET EQUIPEMENT

- Faiblesse des moyens d'inspection aux points d'entrée
- Faiblesse des moyens et du matériel de laboratoire
- Absence d'incinérateurs et de matériel de sondage
- Faiblesse des bibliothèques et des références
- Absence de systèmes informatisés (réseau) pour l'application des procédures dûment établies
- Absence de serres et d'abris grillagés pour la quarantaine

IV. CONCLUSIONS

19. Les résultats de l'ECP montrent que les pays en développement - du moins ceux qui ont fait l'objet de l'étude - se heurtent à des difficultés particulières de mise en oeuvre de la CIPV et des normes correspondantes, et que les programmes classiques d'assistance technique ne sont pas les moyens les plus appropriés pour résoudre ces difficultés. En outre, et faute de NIMP spécifiques au titre de la CIPV (à la différence de la Commission du Codex Alimentarius et de l'OIE), les membres de la CIPV ont presque toujours besoin de justifier leurs mesures phytosanitaires par des ARP. L'effet conjugué des difficultés particulières en matière de mise en oeuvre des NIMP et de l'absence de NIMP spécifiques au titre de la CIPV semble provoquer un "effet domino" dans certains pays en développement.

20. Effet domino des NIMP

Pas de surveillance

|

Pas de liste des organismes nuisibles

|

Pas de catégorisation des organismes nuisibles

|

Pas d'analyse du risque phytosanitaire

|

Absence de justification scientifique des prescriptions sanitaires

21. Le tableau général qui se dégage de l'application de l'ECP permettra de mieux cerner les difficultés liées à la mise en oeuvre intégrale de la CIPV et constitue un élément important dont il faut tenir compte dans les processus de planification stratégique de la CIMP. À la dernière réunion du Groupe de travail informel sur la planification stratégique et l'assistance technique (décembre 2001, Bangkok), plusieurs recommandations fondées sur les résultats de l'ECP ont été formulées en ce qui concerne la mise en oeuvre intégrale de la CIPV. Il s'agit notamment:

- de la création d'un fonds fiduciaire général et d'un fonds fiduciaire spécial visant à tenir compte de la nécessité d'une participation accrue des pays en développement aux activités de la CIPV;
- de l'examen des orientations stratégiques 1 et 4 du Plan stratégique approuvé par la CIMP à sa troisième session (avril 2001), visant à donner le rang de priorité le plus élevé à l'élaboration d'une NIMP sur "l'efficacité des mesures phytosanitaires" et "l'équivalence des mesures phytosanitaires", préalablement à l'élaboration de normes plus précises sur les mesures phytosanitaires et afin de favoriser leur cohérence.
- d'accorder la priorité à l'identification, à l'élaboration et à l'adoption de normes spécifiques (par exemple, des traitements pour tel produit et organisme nuisible, ou des procédures d'ARP à utiliser pour des associations données d'organismes nuisibles/produits) et d'identifier les mécanismes permettant leur élaboration, ce qui est nécessaire pour favoriser le commerce, mais également pour éliminer l'asymétrie qui existe entre les normes de l'OIE, celles du Codex et celles de la CIPV.
- de perfectionner l'ECP et l'élaboration de nouveaux outils d'assistance technique (orientations destinées aux pays pour l'amélioration des aspects institutionnels et réglementaires des systèmes nationaux, des manuels opérationnels, etc.), élément clé du rôle de coordination de la CIMP en ce qui concerne l'assistance technique et la mise en oeuvre de la CIPV.

22. La CIMP est invitée à examiner attentivement ces propositions, à la lumière des informations réunies grâce à l'ECP.