



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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

F

COMMISSION DES MESURES PHYTOSANITAIRES

Quatorzième session

Rome, 1-5 avril 2019

Le concept d'organismes nuisibles d'apparition récente et questions urgentes – rôle de la CIPV au regard des situations d'urgence en matière de santé des végétaux et des organismes nuisibles d'apparition récente (projet)

Point 8.8 de l'ordre du jour

Document établi par le Bureau de la CMP

I. Objet

1. Récemment, des représentants des parties contractantes ont soulevé plusieurs inquiétudes et pris part à des débats lors de divers forums concernant le rôle que la CIPV devait jouer au regard des situations d'urgence en matière de santé des végétaux et/ou des problèmes liés aux organismes nuisibles d'apparition récente auxquels sont confrontés certaines parties contractantes et leurs régions. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de décision ferme ou générale sur le sujet de la part de la Commission des mesures phytosanitaires (CMP). Le présent document a pour objet de faire la synthèse des échanges de vues qui ont eu lieu récemment, de fournir des éclaircissements sur le rôle que le Secrétariat de la CIPV pourrait jouer par rapport aux situations d'urgence en matière de santé des végétaux et/ou aux organismes nuisibles d'apparition récente et d'exposer les contraintes qui sont celles du Secrétariat tant du point de vue de ses ressources que de son mandat. Il vise également à préciser les rôles et les responsabilités des parties contractantes prises séparément ainsi que les rôles que pourraient jouer à l'avenir les organisations régionales de la protection des végétaux (ORPV) dans leurs régions et au sein de la CMP. Le document a été rédigé dans l'intention de susciter des débats structurés et plus approfondis sur le sujet à l'occasion de la quatorzième session de la CMP. On y propose en outre un certain nombre de décisions préliminaires que les parties contractantes pourraient prendre lors de la session.

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org.



II. Les avantages d'un examen structuré et plus approfondi lors de la quatorzième session de la CMP

2. La tenue de nouvelles discussions à la CMP en vue d'établir une orientation claire concernant l'identification et la gestion des organismes nuisibles d'apparition récente et des situations d'urgence en matière de santé des végétaux facilitera:

- l'élaboration et l'utilisation de critères précis et d'un processus transparent pour identifier les organismes nuisibles d'apparition récente et les situations d'urgence en matière de santé des végétaux;
- la définition précise des rôles et responsabilités du Secrétariat de la CIPV, des ORPV et des parties contractantes en ce qui a trait à la gestion des organismes nuisibles d'apparition récente et des situations d'urgence en matière de santé des végétaux;
- l'allocation et l'utilisation efficaces de ressources, dont celles du Secrétariat de la CIPV, selon qu'il convient, pour appuyer et améliorer la gestion des organismes nuisibles d'apparition récente et des situations d'urgence en matière de santé des végétaux.

III. Contexte

3. Les débats qui se sont déroulés lors des onzième et douzième sessions de la CMP sur les questions nouvelles ont été poursuivis par le Bureau de la CMP en 2016 et par le Groupe de la planification stratégique lors de sa réunion qui s'est tenue la même année. Les préoccupations exprimées lors de la treizième session de la CMP au sujet de la chenille légionnaire d'automne (*Spodoptera frugiperda*) ont été examinées par le Bureau de la CMP aux mois de juin et d'octobre 2018 et par le Groupe de la planification stratégique en octobre 2018. Entre autres conclusions de ces discussions, il a été établi qu'il était nécessaire de clarifier le rôle de la CMP et du Secrétariat de la CIPV au regard des situations d'urgence en matière de santé des végétaux.

4. Les discussions qui ont eu lieu lors de la treizième session de la CMP et durant les réunions ultérieures des organes de gouvernance ont abouti à des propositions, de même qu'à des réflexions, quant à la manière dont la CMP et le Secrétariat devraient intervenir en cas de situations d'urgence et de problèmes liés à des organismes nuisibles d'apparition récente, quant à la nature du mandat de la CIPV eu égard à ces situations et problèmes et quant à savoir si et, le cas échéant, de quelle façon des ressources pourraient ou devraient être mises à disposition pour aider les parties contractantes à y faire face. En particulier, on a examiné en profondeur le rôle du Secrétariat de la CIPV et l'utilisation de ses ressources dans des situations de cette nature. Il a également été jugé important de définir ce que l'on entendait par «situation d'urgence» et de préciser le rôle du Secrétariat de la CIPV dans ce type de cas.

5. Lors des réunions du Groupe de la planification stratégique en 2018, les participants ont de nouveau reconnu que les organismes nuisibles d'apparition récente pouvaient constituer une menace importante pour la sécurité alimentaire, mais ils ont également rappelé que les fonds du Secrétariat de la CIPV étaient extrêmement limités et déjà entièrement alloués, et que la FAO était à même d'affecter des ressources à des mesures et activités ciblées de lutte contre les organismes nuisibles. À cet égard, un membre du groupe a souligné qu'il était essentiel de bien comprendre les rôles et les activités de la FAO dans le domaine des organismes nuisibles d'apparition récente et de déterminer quel était le meilleur moyen de soutenir et de clarifier les rôles complémentaires de la CIPV et de la FAO. L'accent a également été mis sur la nécessité de définir ce que l'on considérerait comme un organisme nuisible d'apparition récente intéressant la CIPV.

6. Lors de sa réunion d'octobre 2018, le Bureau a décidé de poursuivre les débats de la CMP sur le rôle du Secrétariat de la CIPV au regard des situations d'urgence en matière de santé des végétaux et sur l'élargissement possible des activités de la CIPV relatives aux organismes nuisibles d'apparition récente en traitant ces deux questions comme un seul et même sujet. Il a par ailleurs indiqué que le Groupe de la planification stratégique dans un premier temps, puis le Bureau et, enfin, la CMP devraient préciser leur position et prendre une décision claire quant à la manière dont le Secrétariat pourrait être mis à contribution en cas de situations d'urgence. Durant cette réunion d'octobre, les

membres du Bureau ont estimé que la CMP devrait tenir compte de l'ensemble des aspects, tant à court terme qu'à long terme, liés aux situations d'urgence en matière de santé des végétaux et aux organismes nuisibles d'apparition récente, et qu'elle devrait aussi veiller à ce que les propositions qui seraient soumises ou les décisions qui seraient prises, le cas échéant, soient compatibles avec le Cadre stratégique de la CIPV.

7. Tout au long de ces différentes discussions, il a sans cesse été rappelé, avec inquiétude, combien les ressources du Secrétariat de la CIPV étaient limitées pour l'ensemble des activités et des buts poursuivis, et qu'il fallait en tenir compte pour déterminer si et, le cas échéant, comment une partie de ces ressources pourrait être allouée à des activités consacrées aux situations d'urgence et aux organismes nuisibles d'apparition récente.

IV. Rôles et responsabilités

8. En plus des conséquences néfastes qu'ils peuvent avoir sur les ressources végétales, la production végétale, les forêts et la sécurité alimentaire dans les pays et les régions des parties contractantes, les organismes nuisibles d'apparition récente et les situations d'urgence en matière de santé des végétaux peuvent également peser lourdement sur le commerce international des végétaux et produits végétaux qui sont produits dans les zones touchées. La CIPV joue un rôle fondamental s'agissant de faciliter un commerce sans risque, et en a pris acte dans son projet révisé de cadre stratégique. Dans ce contexte, les entraves au commerce qui sont susceptibles d'être causées par des situations d'urgence en matière de santé des végétaux et par des organismes nuisibles d'apparition récente constituent un facteur qu'on ne peut ignorer lorsqu'il s'agit d'apprécier le rôle que pourraient jouer la communauté élargie de la CIPV et le Secrétariat de la CIPV dans ce domaine.

9. En 2018, le Bureau a réitéré le fait que la Convention donnait aux parties contractantes l'obligation d'agir de manière coordonnée et de collaborer pour lutter contre la dissémination d'organismes nuisibles, le cas échéant, et pour échanger des informations à cet égard¹. Durant la réunion du Groupe de la planification stratégique en 2018, les participants ont fait remarquer que, malgré les obligations découlant de la CIPV, aucun signalement officiel n'avait été émis par les parties contractantes au moment où la légionnaire d'automne avait commencé à se propager, bien que certains s'étaient inquiétés de la situation lors de la douzième session de la CMP. Un participant a estimé qu'il était essentiel de déterminer les enseignements que l'on pouvait tirer du problème de la légionnaire d'automne, notamment concernant le déroulement des communications, et d'en tenir compte lors des réflexions qui seraient menées à l'avenir et des décisions qui seraient prises.

10. En juin 2017, le Bureau avait suggéré que l'on mette en place un nouveau mécanisme d'échange d'informations sur les organismes nuisibles d'apparition récente, dans le cadre duquel les ORPV participeraient à une conférence téléphonique trimestrielle, coordonnée par le Secrétariat, pour discuter des organismes nuisibles ayant fait leur apparition récemment, pour déterminer la nature – régionale ou mondiale – du problème, pour définir les mesures envisageables et pour adresser des recommandations aux parties contractantes.

V. Considérations générales

11. L'annexe I reprend, en totalité ou en partie, des articles tirés du nouveau texte révisé de la CIPV qui portent sur les situations d'urgence en matière de santé des végétaux, les organismes nuisibles d'apparition récente et les mesures de lutte possibles.

12. Il convient de souligner que les ressources du Secrétariat de la CIPV sont très limitées et que la plupart des parties contractantes les jugent insuffisantes pour poursuivre les activités de base de façon pérenne. On comprendra, dans ces conditions, que le Secrétariat ne dispose pas de ressources immédiatement disponibles qu'il pourrait allouer aux parties contractantes pour les aider à intervenir

¹ Articles VII et VIII de la Convention internationale pour la protection des végétaux.

face à des situations d'urgence. Si des fonds étaient utilisés à cet effet, il faudrait reporter ou interrompre certaines activités de base en cours.

13. Lors de la Consultation technique des ORPV qui s'est déroulée en 2018, les participants ont fait part de leurs points de vue sur les organismes nuisibles d'apparition récente. Ils estiment notamment que:

- dans le cadre des travaux sur les organismes nuisibles d'apparition récente, l'accent doit être mis sur la prévention;
- les travaux dans ce domaine représentent une initiative importante dont les ORPV peuvent tirer parti pour évoluer et procéder à de nouveaux essais;
- si l'on détermine qu'un problème est causé par un organisme nuisible d'apparition récente, il convient au minimum de coordonner les interventions;
- cette question ouvre des possibilités de synergies entre les ORPV et d'autres institutions, en particulier des institutions de recherche;
- le Secrétariat de la CIPV et les ORPV pourraient assumer des rôles différents et complémentaires;
- les ORPV doivent continuer de s'échanger des informations sur les organismes nuisibles d'apparition récente pendant que les débats sur la répartition des rôles se poursuivent;
- le sujet doit figurer à l'ordre du jour de la Consultation technique des ORPV prévue en 2019.

14. Un document sur les organismes nuisibles d'apparition récente qui avait été rédigé en vue de la Consultation technique des ORPV de 2018, puis actualisé à la lumière des observations des participants, figure à l'annexe II. Il est recommandé de le lire en parallèle avec le présent document de la CMP, car il fournit des éléments d'information importants sur les définitions possibles de certains termes présentant un intérêt particulier et se penche sur le champ d'action de la CIPV et des ORPV qui est axé sur les organismes nuisibles d'apparition récente. On notera plus particulièrement les observations concernant la coordination des activités, que l'on présente comme étant la mesure minimale à prendre lorsqu'on détecte la présence d'organismes nuisibles d'apparition récente et qui ne relève pas nécessairement de la responsabilité du Secrétariat de la CIPV.

15. L'élaboration d'une définition de la notion d'«organisme nuisible d'apparition récente» figure désormais dans le programme de travail du Groupe technique sur le Glossaire des termes phytosanitaires. Ce dernier a mis au point, lors de sa réunion en 2018, un projet de définition qui sera présenté au Comité des normes et qui tient compte du projet de définition élaboré par le Bureau pour l'expression «situation d'urgence en matière de santé des végétaux».

VI. Activités, suggestions et approches proposées

16. Lors de la réunion du Groupe de la planification stratégique en 2018, il a notamment été suggéré d'adopter une vision plus ambitieuse et d'envisager de donner une nouvelle image à la CIPV en la présentant comme l'«organisation mondiale chargée de la santé des plantes». Ce repositionnement s'accompagnerait d'un élargissement du mandat de la CIPV, laquelle assumerait par exemple la responsabilité des activités portant sur les organismes nuisibles qui sont actuellement menées par la FAO et, bien évidemment, d'un effort visant à mobiliser les ressources indispensables à l'exécution de ce mandat. Il a toutefois été admis qu'il s'agirait d'une profonde transformation de la fonction et du rôle de la CIPV et que cette dernière n'a jamais, dans sa forme actuelle, conduit d'activités spécifiques de lutte contre les organismes nuisibles. Une proposition de cette nature ne saurait en conséquence être envisagée sans un débat, une analyse et une réflexion plus poussés. Dans l'éventualité où il y aurait une réelle volonté de s'engager dans cette voie, il a été noté que la réunion ministérielle de la CMP qui devrait se tenir pendant l'Année internationale de la santé des végétaux prévue en 2020 serait un cadre idéal.

17. En 2018, le Bureau a rappelé qu'il avait examiné la question des organismes nuisibles d'apparition récente et des activités de la CIPV en 2017 et qu'il avait été demandé à la Consultation technique des ORPV de mettre en place une procédure pour l'identification des organismes nuisibles

nouveaux et d'apparition récente et pour la coordination des mesures de lutte. Ces travaux suivent leur cours et nécessitent notamment que l'on définisse en quoi consiste un organisme nuisible d'apparition récente dont la présence exigerait une intervention à l'échelle mondiale. On notera par ailleurs que la Consultation technique des ORPV a récemment inscrit la question des organismes nuisibles d'apparition récente en tant que point permanent de l'ordre du jour de sa réunion annuelle.

18. S'agissant plus précisément de la légionnaire d'automne, il est apparu clairement, à l'issue de la treizième session de la CMP, que d'autres secteurs de la FAO étaient au courant de la situation et avaient mobilisé des ressources à l'appui d'interventions régionales. Un membre du Bureau a estimé qu'il faudrait que le Secrétariat de la CIPV réalise une étude pour déterminer quelles autres divisions de la FAO interviennent dans des situations d'urgence qui sont susceptibles d'intéresser les parties contractantes, mais qui ne relèvent pas nécessairement pleinement du mandat de la CIPV; de cette façon, on serait en mesure de tenir les parties contractantes informées de l'ensemble des activités que mène la FAO et des ressources qu'elle y consacre.

19. Concernant le problème de la légionnaire d'automne qui a été soulevé lors de la treizième session de la CMP, le Bureau a estimé que le Secrétariat n'était pas en mesure de répondre immédiatement aux préoccupations exprimées par les parties contractantes et qu'il convenait d'insister sur le fait qu'il était nécessaire pour les parties contractantes de signaler ce type de situations dès les premières phases de leur apparition et conformément à la Convention. À cet égard, le Bureau a indiqué qu'il serait utile et important que les situations d'urgence et/ou les organismes nuisibles d'apparition récente fassent l'objet d'un point permanent de l'ordre du jour de la CMP.

20. S'agissant de la possible intervention du Secrétariat en cas de situation d'urgence et de problème lié à des organismes nuisibles d'apparition récente ainsi que de l'utilisation éventuelle des ressources du Secrétariat, le Bureau a indiqué qu'il devrait être impliqué dans toute décision qui nécessiterait la réaffectation de fonds ou la révision de l'ordre de priorité des activités pour faire face à une urgence. Dans de tels cas, le Bureau pourrait tenir une réunion spéciale (en personne ou en ligne, selon la nature du problème) afin de s'assurer que les ressources en temps et en argent sont utilisées à bon escient.

21. Sur le plan du commerce international, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) mène actuellement un projet sur les effets des catastrophes naturelles sur les échanges commerciaux. L'objectif général est de comprendre l'impact de phénomènes géophysiques et météorologiques sur le commerce et de déterminer les types de questions commerciales qui sont susceptibles d'influer sur les interventions d'urgence, les opérations de relèvement et la résilience après une catastrophe (notamment la prévention des risques). Les risques phytosanitaires qui peuvent découler de la fourniture de biens de première nécessité et de matériel de multiplication végétative de remplacement sont également reconnus. Les restrictions à l'accès au marché pour les exportations de végétaux et de produits végétaux en provenance de pays touchés par des catastrophes sont également prises en compte dans le cadre du projet. Selon les conclusions et les résultats du projet de l'OMC, et la position de la CMP, il pourrait être envisageable de collaborer avec l'OMC pour faire avancer le débat sur les situations d'urgence en matière de santé des végétaux et les organismes nuisibles d'apparition récente et pour donner corps au rôle que pourrait jouer la CIPV à cet égard.

22. Toujours sur ce sujet, dans le cadre de l'appel conjoint à propositions de thèmes réalisé en 2018, l'Équipe spéciale a proposé que soit élaborée une recommandation de la CMP sur la gestion des risques phytosanitaires associés à l'aide en cas de catastrophe naturelle.

23. Il est important d'établir une terminologie précise pour que les débats sur le sujet puissent progresser. Durant la réunion qu'il a tenue en 2018, le Groupe de la planification stratégique a également rappelé qu'il fallait procéder à la définition des termes importants et que le processus de réflexion en lui-même pourrait permettre d'y voir plus clair dans le rôle que la CIPV pourrait jouer concernant les situations d'urgence en matière de santé des végétaux et les organismes nuisibles d'apparition récente et rendre les éventuelles décisions qui seraient prises en la matière plus claires

autant dans leur contenu que dans leur finalité. À cet égard, en 2016, le Bureau avait recommandé que l'expression «situation d'urgence en matière de santé des végétaux» fasse l'objet d'une définition dans le Glossaire, mais aucune suite ne semble avoir été donnée à cette recommandation. À la suite des débats qui ont eu lieu lors de la treizième session de la CMP, le Comité des normes a inscrit l'élaboration d'une définition pour la notion d'«organisme nuisible d'apparition récente» au programme de travail du Groupe technique sur le Glossaire des termes phytosanitaires. Ce dernier a mis au point, lors de sa réunion en 2018, un projet de définition qui sera présenté au Comité des normes.

VII. Principaux sujets de discussion proposés pour la quatorzième session de la CMP

24. Compte tenu des réunions précédentes de la CMP, du Bureau, de la Consultation technique des ORPV et du Groupe de la planification stratégique, les sujets de discussion proposés ci-après pourraient constituer d'intéressantes questions à soumettre à la CMP pour orienter les débats à sa quatorzième session:

- Quels types de situations d'urgence pourraient justifier que l'on envisage d'utiliser ou de réaffecter des ressources du Secrétariat de la CIPV? Dans le cas d'une éventuelle affectation de ressources, quelles seraient les limites à fixer? À ce sujet, il a déjà été suggéré de limiter l'utilisation des ressources du Secrétariat de la CIPV, comme suit:
 - au mandat de la Convention et aux activités qui ne sortent pas du cadre des capacités techniques et des ressources disponibles du Secrétariat;
 - à la fourniture d'un appui ou de mesures correctives à la suite de l'échec inattendu d'une activité ou d'un système sous la responsabilité du Secrétariat de la CIPV qui pourrait compromettre le programme de travail de cette dernière;
 - à une situation d'urgence ou à un problème lié à un organisme nuisible d'apparition récente qui cause des dégâts aux ressources végétales des parties contractantes ou met en danger leurs zones menacées, à l'échelle nationale et/ou régionale, dans la mesure où le Secrétariat de la CIPV pourrait jouer un rôle de facilitation pour la mise en commun des informations ou la coordination des activités; et/ou
 - à la création et à la mise en œuvre, sous réserve de l'approbation de la CMP, d'un nouveau système lié à une situation d'urgence phytosanitaire régionale dont le Secrétariat de la CIPV serait responsable.
- Dans ces situations d'urgence, le Secrétariat devrait-il convoquer une réunion spéciale du Bureau pour examiner et, s'il y a lieu, approuver la réaffectation de fonds et/ou la réorganisation des priorités d'action du Secrétariat pour pouvoir prendre les mesures qui s'imposent? Dans la négative, quel modèle de gouvernance pourrait-on adopter?
- Dans le cas de situations qui dépasseraient les capacités financières du Secrétariat et sortiraient du mandat de la CIPV, devrait-on même seulement en tenir compte en vue d'une éventuelle réaffectation de fonds ou d'une éventuelle réorganisation des priorités?
- D'autres approches ne nécessitant pas l'intervention du Secrétariat, ou de nature collaborative, pourraient-elles être envisagées? Par exemple, les ORPV seraient-elles idéalement placées pour prendre en mains des activités de coordination visant à aider les régions à faire face à des situations d'urgence et à lutter contre des organismes nuisibles d'apparition récente ou pour y prendre part? (À ce propos, il est intéressant de prendre connaissance des dispositions de l'article IX de la Convention ainsi que du document issu de la réunion de la Consultation technique des ORPV de 2018, joint en annexe.)
- Dans le même esprit, y aurait-il des possibilités de collaborer plus étroitement avec d'autres organismes internationaux, tels que la FAO et l'OMC?

VIII. Recommandations quant aux décisions que la CMP est invitée à prendre à sa quatorzième session

25. Sous réserve d'autres propositions de décisions qui pourraient émaner des débats en séance plénière, la CMP est invitée à prendre les décisions préliminaires suggérées ci-après, qui renforcent la mise en commun des informations sur les organismes nuisibles d'apparition récente et, ce faisant, contribuent à respecter les exigences énoncées à l'article VIII de la Convention.

- 1) *Demander* que le Secrétariat de la CIPV se mette en rapport avec la ou les division(s) de la FAO chargées des questions liées aux situations d'urgence et aux organismes nuisibles d'apparition récente pour préciser le type et le niveau d'appui dont peuvent actuellement bénéficier les parties contractantes.
- 2) *Confirmer* que la présentation d'informations actualisées sur les problèmes liés aux organismes nuisibles d'apparition récente fera l'objet d'un point permanent de l'ordre du jour de la CMP.
- 3) *Préciser*, cependant, que les rapports présentés et les déclarations faites au titre de ce point permanent de l'ordre du jour de la CMP devront:
 - porter essentiellement sur l'apparition de foyers d'organismes nuisibles qui sont d'envergure régionale ou qui sont susceptibles d'avoir des incidences à l'échelle régionale;
 - préciser la nature des dommages causés ou attendus, les ressources végétales menacées, la ou les zone(s) menacée(s) et les autres conséquences éventuelles sur la santé des végétaux, l'environnement ou l'économie qui méritent d'être signalées;
 - décrire les mesures qui ont été prises, le cas échéant, et les résultats obtenus;
 - expliquer, s'il est connu, le rôle que la FAO et toute autre organisation internationale assument, ou prévoient d'assumer, en rapport avec l'apparition du foyer;
 - préciser le rôle que la FAO, le Secrétariat de la CIPV ou les ORPV pourraient jouer pour aider les parties contractantes à faire face à l'apparition du foyer.
- 4) *Noter* que les parties contractantes peuvent verser, par l'intermédiaire du Fonds fiduciaire multidonateurs, des fonds extrabudgétaires qui seront expressément destinés à appuyer les activités du Secrétariat définies au titre de ce point permanent de l'ordre du jour.

ANNEX I: Articles in the IPPC's New Revised Text relating to plant health emergencies, emerging pests, and prospective responses to them:

ARTICLE IV General provisions relating to the organizational arrangements for national plant protection

- 2 The responsibilities of an official national plant protection organization shall include the following:
 - b) the surveillance of growing plants, including both areas under cultivation (inter alia fields, plantations, nurseries, gardens, greenhouses and laboratories) and wild flora, and of plants and plant products in storage or in transportation, particularly with the object of reporting the occurrence, outbreak and spread of pests, and of controlling those pests, including the reporting referred to under Article VIII paragraph 1(a);

ARTICLE VII Requirements in relation to imports

6. Nothing in this Article shall prevent any contracting party from taking appropriate emergency action on the detection of a pest posing a potential threat to its territories or the report of such a detection. Any such action shall be evaluated as soon as possible to ensure that its continuance is justified. The action taken shall be immediately reported to contracting parties concerned, the Secretary, and any regional plant protection organization of which the contracting party is a member.

ARTICLE VIII International cooperation

1. The contracting parties shall cooperate with one another to the fullest practicable extent in achieving the aims of this Convention, and shall in particular:
 - a) cooperate in the exchange of information on plant pests, particularly the reporting of the occurrence, outbreak or spread of pests that may be of immediate or potential danger, in accordance with such procedures as may be established by the Commission;
 - b) participate, in so far as is practicable, in any special campaigns for combatting pests that may seriously threaten crop production and need international action to meet the emergencies; and
 - c) cooperate, to the extent practicable, in providing technical and biological information necessary for pest risk analysis.
2. Each contracting party shall designate a contact point for the exchange of information connected with the implementation of this Convention

ARTICLE IX Regional plant protection organizations

2. The regional plant protection organizations shall function as the coordinating bodies in the areas covered, shall participate in various activities to achieve the objectives of this Convention and, where appropriate, shall gather and disseminate information.
3. The regional plant protection organizations shall cooperate with the Secretary in achieving the objectives of the Convention and, where appropriate, cooperate with the Secretary and the Commission in developing international standards.
4. The Secretary will convene regular Technical Consultations of representatives of regional plant protection organizations to:
 - b) encourage inter-regional cooperation in promoting harmonized phytosanitary measures for controlling pests and in preventing their spread and/or introduction.

ARTICLE XI Commission on Phytosanitary Measures

1. Contracting parties agree to establish the Commission on Phytosanitary Measures within the framework of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).
2. The functions of the Commission shall be to promote the full implementation of the objectives of the Convention and, in particular, to:
 - a) review the state of plant protection in the world and the need for action to control the international spread of pests and their introduction into endangered areas;

ARTICLE XX Technical assistance

The contracting parties agree to promote the provision of technical assistance to contracting parties, especially those that are developing contracting parties, either bilaterally or through the appropriate international organizations, with the objective of facilitating the implementation of this Convention

ANNEX II: Emerging pests: paper prepared by the Director General of the European and Mediterranean Plant Protection Organisation and amended following 2018 TC-RPPO meeting

1. Summary

[1] There is a gap between ambitions for a world plant health organisation and the current reality of small teams working with limited resources to develop and implement international and regional standards for phytosanitary measures. The questions around emerging pests - what they are and who should be doing what about them - must be answered at a global level if we are to decide whether and how to fill that gap. This paper will suggest that:

- The CPM Bureau has previously proposed useful criteria for defining emerging pests but the interaction between these criteria needs to be further discussed to see if it is possible to identify a limited list of a few ‘priority emerging pests’ at global level;
- A pest may be an emerging pest independently of whether, where and how it is regulated;
- The remit of the IPPC, and most RPPOs and NPPOs, extends beyond regulated pests and in principle may include emerging pests which are not regulated;
- In the absence of substantial additional resources, if those bodies take responsibility for emerging pests they risk spreading their efforts too thinly and being able to do nothing well;
- Not all emerging pests can have the same priority for co-ordinated action at global or regional level
- Even with limited resources, a process analogous to a simple form of Pest Risk Analysis could be used to identify ‘priority emerging pests’, and suggest appropriate risk management actions, responsible partners for those actions and potential coordinators.
- Expert judgement will remain an important part of deciding whether a pest is likely to become an increasing problem and whether co-ordinated action against it (globally or regionally) is required.

2. Background

[2] The terms ‘emerging pest’, ‘emerging risk’ and ‘emerging pest risk’ are being used increasingly in the IPPC community. However there is no agreed-upon definition, nor a common understanding of the role with regard to such pests of the IPPC, RPPOs and NPPOs. At the 29th (2017) TC, it was agreed that NAPPO (on behalf of all RPPOs) would prepare a request to the TPG for developing a definition of ‘emerging pest’ and that RPPOs would share at the 30th TC their thoughts and experience on methods which might be used to assess whether organisms qualify as emerging pests. The IPPC Secretariat asked for a paper to be developed on the issue of emerging pests for discussion at the SPG in October 2018. The concept of ‘emerging pest risks’ also appears in the draft IPPC Strategic Framework for 2020-2030, which will be discussed at the same meeting.

3. Definitions

[3] The TPG has been asked to consider developing a definition for ‘emerging pest’ for inclusion in the Glossary of Phytosanitary Terms. Some points can be made even before there is an agreed definition.

[4] ‘Emerging’ is an inherently temporary status and logically cannot continue indefinitely. However, a pest may ‘emerge’ in a region long after it has finished ‘emerging’ in another region and has become a routine problem managed by routine controls. For example when EPPO was developing recommendations for Japanese beetle (*Popillia japonica*) to address a recent outbreak in Europe, reference was made to experience in North America nearly a hundred years previously. So, an organism may be an ‘emerging pest’ nationally, regionally or globally.

- [5] Another important point is that an emerging pest may or may not qualify as a regulated pest. The criteria are independent and have a different conceptual basis. It would therefore be possible to propose and populate a matrix as follows, with some organisms in each of the six cells:

	Quarantine Pest	RNQP	Not QP or RNQP
Emerging Pest			
Not Emerging Pest			

- [6] This could be done for any geographical area, except that in principle an organism is unlikely to be a quarantine pest in its area of origin.

- [7] In developing a paper for the 27th TC, EPPO and NAPPO concluded that the linked term ‘priority pests’ is only meaningful in relation to the resources for which such a pest has priority. Without resources there is no point in priorities. The combined term ‘priority emerging pests’ has been introduced in this paper.

- [8] The concept of ‘emerging risks’ is broader than emerging pests, and relevant in many disciplines. The European Food Safety Agency defines an ‘emerging risk’ to human, animal and/or plant health as ‘a risk resulting:

- (i) from a newly identified hazard to which significant exposure may occur or
- (ii) from an unexpected new or increased significant exposure or susceptibility to a known hazard’.

- [9] Adapting that definition to the plant health sector, EFSA have defined an ‘emerging plant health risk’ as ‘a risk resulting:

- (i) from a newly identified plant pest for which a significant probability of introduction and/or spread may occur, or
- (ii) from an unexpected new or increased significant probability of introduction and/or spread of an already known plant pest (e.g. a new or a modified pathway of introduction, a change in agriculture or forestry practice, a change in pest/disease management or the cultivation of a new crop), or
- (iii) from a new or an increased susceptibility of the host plants to a known plant pest’.

(Pautasso et al. 2015)

- [10] Thus an ‘emerging risk’ to plant health might arise from an emerging pest, a new pathway, a newly created vulnerability such as widespread planting of a susceptible cultivar, withdrawal/loss of an effective control method, or development of increased pest resistance to a control method.

4. Remit

[11] The 1951 text of the IPPC included:

Article VII INTERNATIONAL CO-OPERATION

...

a) Each contracting Government agrees to co-operate with FAO in the establishment of a world reporting service on plant diseases and pests, making full use of the facilities and services of existing organizations for this purpose, and, when this is established, to furnish to FAO periodically the following information: (i) reports on the occurrence, outbreak and spread of economically important pests and diseases of plants and plant products which may be of immediate or potential danger; (ii) information on means found to be effective in controlling the pests and diseases of plants and plant products. b) Each contracting Government shall, as far as is practicable, participate in any special campaigns for combating *particular destructive pests or diseases which may seriously threaten crop production and need international action to meet the emergencies*. (emphasis is mine here and in other extracts below)

[12] Even in 1951 the IPPC scope mentioned a ‘particular reference to pests and diseases of importance to international trade’. However changes to the IPPC in 1997, consequent on the WTO SPS Agreement, shifted the focus still further on to technical justification at a national level for phytosanitary measures applied to trade pathways. This change coincided with the allocation for the first time of significant resources to the IPPC. The 1997 IPPC still included a broader ambition to secure ‘common and effective action to prevent the spread and introduction of pests of plants and plant products, *and to promote appropriate measures for their control*’, but the IPPC Secretariat has never been resourced to fulfil that ambition.

[13] The IPPC Strategic Framework for 2012-2019 included the following paragraph:

A core contribution of the IPPC to managing these global challenges is developing and maintaining an effective and credible forum where plant protection officials can communicate, debate, and cooperate in joint actions and measures to address long term and *newly emerging global plant health issues*.

[14] On the other hand, the IPPC Secretariat Enhancement Evaluation in 2015 reported the views of the OIE (the World Organisation for Animal Health) as follows:

202. IPPC actively sought input from Codex and OIE for improving the standard setting process by involving them in the Focus Group on Improving the IPPC Standard Setting Process (July, 2011). Although OIE admires the very thorough and solid process of standard setting in IPPC, they also think it is quite rigid and time consuming, making it very difficult to quickly agree to a *harmonized response addressing an emerging plant health risk* and rapidly including latest scientific insights in the approved standards.

[15] Turning to the regional level, each RPPo has a different remit according to its constitution, but it is clear from discussions in the TC that these go well beyond assisting member countries with setting and implementing trade related measures. All RPPOs do some scanning of the horizon for new and emerging risks. EPPO’s activities in this respect, as just one example, are described in Pautasso et al. (2015). EPPO has maintained an ‘Alert List’ since 1999 to draw the attention of EPPO member countries to certain pests possibly presenting a risk to them and to achieve early warning. Organisms can be entered rapidly onto this list following analysis of new information by the Information Officer. The list is also used by EPPO to select candidates which may be submitted to a full Pest Risk Analysis (PRA). The current version of the EPPO ‘Alert List’ is at

https://www.eppo.int/ACTIVITIES/quarantine_activities.

- [16] Within the EPPO region, at about the same time as the changes to the IPPC, phytosanitary services in EU countries were adapting to the introduction of the EU Single Market. This led to a different approach to risk management with less emphasis on national PRAs and measures at borders between EU countries and more on a regionally co-ordinated management of emerging plant health risks, in many cases on the basis of EPPO PRAs and Standards. Such regional co-ordination can address all pathways, not just international trade. For example, natural spread can be restricted through containment measures in buffer zones and suppression in adjoining infested areas.
- [17] Other RPPOs, for example NAPPO, also work on co-ordinated approaches to emerging pests, such as contingency planning, factsheets, information exchange, surveillance plans, research co-ordination and workshops. Presentations from the 2017 TC with RPPO lists of emerging pests and related activities are available at <https://www.ippc.int/en/core-activities/external-cooperation/partners/technical-consultation-among-rppos/2017-29th-tc-among-rppos-1/>. *Fusarium oxysporum* Tropical Race 4 was mentioned by seven of the ten RPPOs as an emerging risk. Huanglongbing and *Tuta absoluta* were both mentioned by three RPPOs, Cassava mosaic virus, Khapra beetle, banana bunchy top and *Xylella fastidiosa* by two.

5. Resources

- [18] The CPM Bureau meeting, in June 2017, recorded that:

... in general IPPC focuses on quarantine pests and is seen as mainly standard setting organization while dealing with emerging issues or pests as a new role for IPPC would require major time investment and funding. Taking that into account, the Bureau agreed that *RPPOs should be given a major role in identifying emerging issues* from information solicited in their region, which should be coordinated at the TC-RPPOs level and then reported after their selection and prioritization to the CPM.

The Bureau decided that a new arrangement for processing emerging issues would be that RPPOs have a quarterly conference coordinated by the IPPC Secretariat to discuss emerging issues and decide if they are global or regional in nature, and to identify possible (individual or coordinated) actions and recommendations to contracting parties (establishment of surveillance, sharing of PRAs, etc.). The Secretariat will engage with the TC Chair and discuss these proposed arrangements for discussion by the SPG and TC-RPPOs at the end of October for decision at the CPM 13 (2018).

- [19] It is not clear in the first sentence of this extract whether the ‘focus’ refers to the IPPC as a document, or to the IPPC governance through which contracting parties have agreed (for good reasons) to focus resources on this aspect of the IPPC remit, partly by adopting a narrower interpretation of the term ‘phytosanitary measure’ than in Article II of the IPPC.
- [20] The RPPOs are willing within their respective remits to help identify and address the risks from emerging pests, but ‘giving [them] a major role’ does not solve the resource problem, which is a constraint also at RPPO level. The idea of some form of quarterly contact to pick up emerging pest risks is sound but requires central resourcing to drive the process, and some clarity as to how RPPOs identify emerging pest risks and how the network of IPPC, RPPOs, NPPOs and others can then respond.

6. Criteria and Assessment

[21] The Bureau meeting in June 2017 suggested that pests that:

- had made a continental jump
- have a wide host range and where hosts are widely distributed
- have large potential for damage and economic loss across continents
- [show] evidence of a shift in the risk
- have an impact on natural environment as well as on production
- have an ability for crop destruction and the ability to eliminate entire production areas.

[22] could qualify as emerging pests. The examples they proposed were *Tuta absoluta* and pine wood nematode (*Bursaphelenchus xylophilus*). It is not clear from the Bureau report how the different criteria were intended to interact. If all criteria must be met then few if any organisms would qualify. If only one of the criteria has to be satisfied there could be several hundred candidates. A decision tree or scoring matrix is needed to apply the criteria in practice to produce a manageable list of a few emerging pests at global level. The scheme on the following page is intended as an example of the sort of approach which might be tried. It is intended to supplement and support rather than to replace expert judgements on which pests are likely to pose most risk globally or regionally, and which pests might have priority for co-ordinated action against them at global or regional level. The 30th TC-RPPOs agreed that RPPOs would prepare to test this scheme with possible candidate pests at the 31st TC, but would meanwhile continue to share information on emerging pests and risks.

[23] Factors other than those identified by the Bureau could be incorporated. For example, for an organism to be a globally emerging pest, it might be considered a requirement that it poses a threat to at least two continents. At the 30th TC RPPOs it was agreed that social factors should be considered alongside economic and environmental (citing the example of the impact of *Xylella fastidiosa* in communities with a long tradition of olive cultivation). It was also agreed that a slightly adapted version might be used for assessment of emerging pests at regional level, but that because of wide variations in land area and population the threshold figures would be different for each region.

[24] A pest may be identified as a possible ‘emerging pest’ at regional or global level, for example through an RPPO Alert List. Relevant evidence may come from official reports of geographical spread or changing impact, scientific literature or press reports, or from sentinel plant networks, for example.

[25] Once identified as an ‘emerging pest’ it could be subjected to an analysis to confirm (or not) whether it is a ‘priority emerging pest’ by assessing its risks relative to other ‘emerging pests’ and to identify potential risk management options. This would not be ‘Pest Risk Analysis’ in the narrow sense of the agreed interpretation in ISPM5, but could use some of the questions posed and information gathered in the course of a PRA carried out according to ISPM11. There is a hint of this broader approach in ISPM2 which refers to ‘- hazards identified outside the scope of the IPPC and to be communicated to other authorities.’ Like a pest-specific PRA, it would be at the taxonomic level of species but could be at a higher or lower taxonomic level if justified. The process would have to be fit for purpose and proportionate to the amount of resources available against priority emerging pests.

[26] Some of the key features and sometimes differences from PRA would be:

- The analysis would be carried out at global or regional level
- The analysis would specifically compare risks to enable prioritisation between pests
- Risk management would cover not only possible phytosanitary measures (in the narrow sense) but also needs for:

- Research
- Guidance
- Communications materials
- Accessible and effective control methods
- Biological control options
- Plant breeding responses
- The analysis would identify potential partners and stakeholders for co-ordinated action against the pest and a potential co-ordinating body
- The analysis would be subject to some form of consultation

7. Co-ordination

[27] The minimum response to a priority emerging pest would be to co-ordinate the action being taken against it by different bodies and stakeholders. If there are no resources to do the co-ordination, or no resources to carry out actions to be co-ordinated, there is no point in identifying priority emerging pests. Co-ordination of action against a priority emerging pest would not necessarily be done by the IPPC Secretariat, though the IPPC Secretariat and relevant RPPOs should be involved in the network to ensure that phytosanitary aspects (in the narrow sense) are taken fully into account.

[28] Others who might carry out co-ordination could include:

- RPPOs
- NPPOs
- FAO Divisions or Regions
- CABI
- CGIAR associated institutes
- Charitable foundations
- Grower and commodity organisations

[29] Participation in the co-ordinated action could be open, with appropriate safeguards against conflicts of interest, to:

- Plant breeding companies
- Crop protection companies
- Biological control manufacturers
- Academic researchers

[30] Many of the existing mechanisms for supporting national action against regulated pests could also be relevant against priority emerging pests, for example datasheets, diagnostic protocols, workshops for sharing experience, standards for testing efficacy of controls. So although resources would be required to carry out any of these actions, it would not always be necessary to establish new mechanisms.

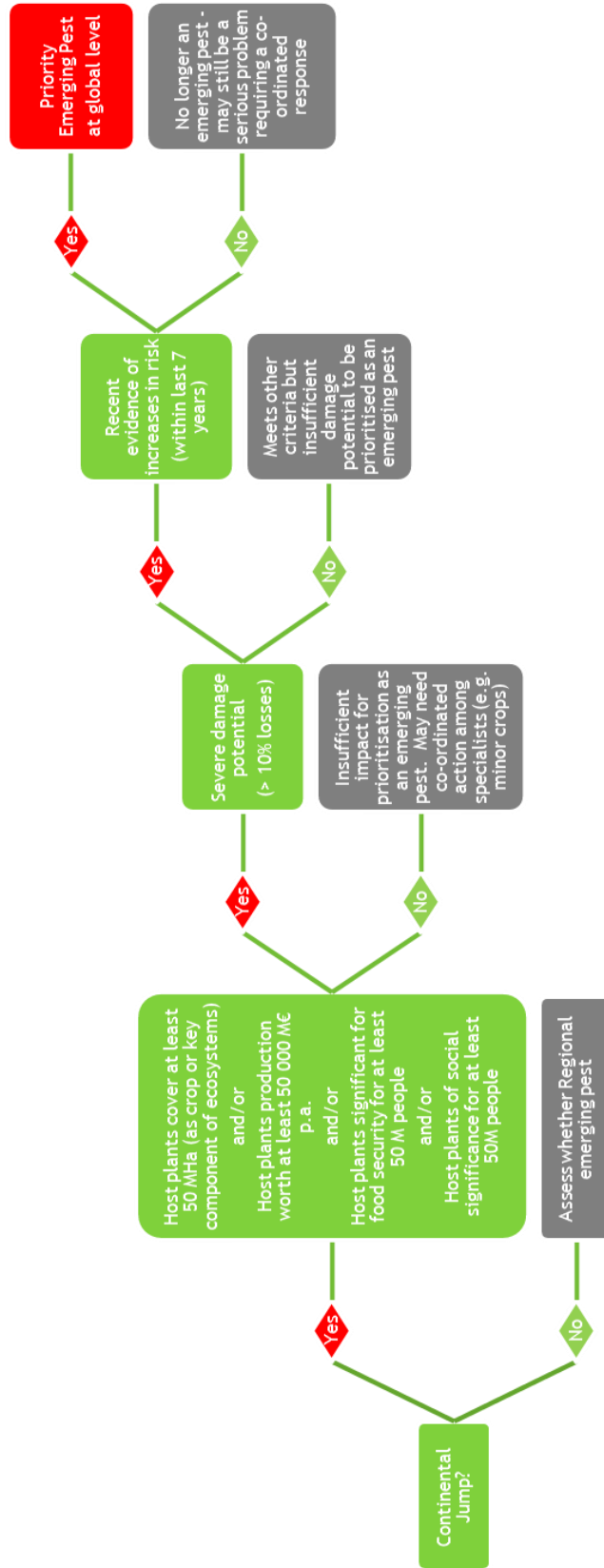
8. Conclusions

[31] It is only useful to identify emerging pests if resources are available to co-ordinate action against them globally or regionally. Pest risk analysis (in the ordinary sense of the words) could be used to assess risks and identify possible risk management options against emerging pests. Any proposed scheme for doing this could be tested against benefits which it might have achieved had it been in place to address recently emerged pests (which are still emerging in some regions) such as *Tuta absoluta*, *Halyomorpha halys*,

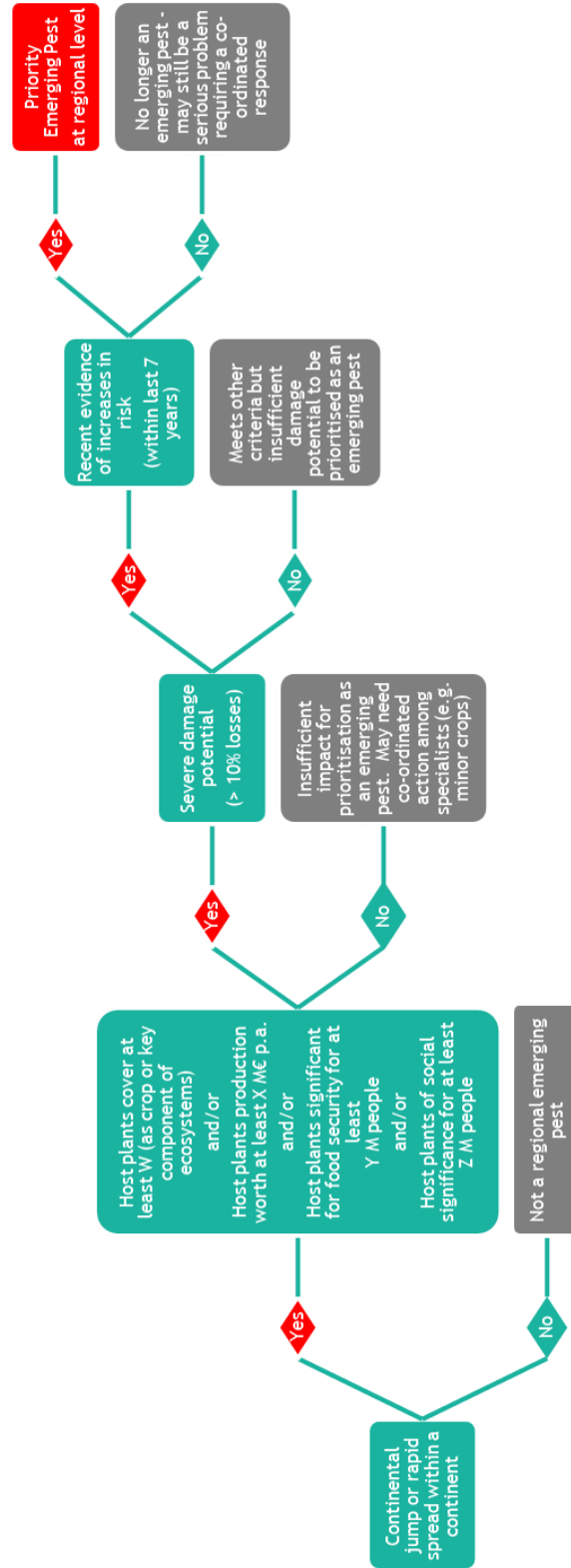
Drosophila suzukii and *Spodoptera frugiperda*. Before considering any more complex scheme of analysis for this purpose a simple decision tree has been elaborated based on the criteria identified by the Bureau. This will be tested on candidate organisms by RPPOs during the 31st TC-RPPOs.

9. Reference

Pautasso M, Petter F, Rortais A and Roy A-S (2015) Emerging risks to plant health: a European perspective
CAB Reviews 2015 10, No. 021.



A possible Decision Tree for a global "priority emerging pest"



A possible Decision Tree for a regional "priority emerging pest"