



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

**Quinzième session**

**Réunion à distance, 16 mars, 18 mars et 1<sup>er</sup> avril 2021**

**Viabilité financière à long terme d'ePhyto**

**Point 13.1 de l'ordre du jour**

**Document établi par le Secrétariat de la CIPV**

## 1. Informations générales et objet

- [1] Le présent document a pour objet d'ébaucher un plan satisfaisant pour permettre à la Commission des mesures phytosanitaires (CMP), à sa quinzième session (2021), de trouver le meilleur moyen de financer durablement l'outil de certification phytosanitaire électronique (ePhyto) de la CIPV. La solution ePhyto est un système centralisé conçu pour faciliter les échanges de certificats phytosanitaires électroniques entre les organisations nationales de la protection des végétaux (ONPV) et un système national ePhyto générique (GeNS). Ce dernier est un outil web qui permet aux pays ne disposant pas de leur propre système d'établir, d'envoyer et de recevoir des certificats phytosanitaires électroniques harmonisés qui sont échangés avec d'autres ONPV participantes sur la plateforme ePhyto. Au total, 91 pays se sont inscrits sur la plateforme et 49 échangent des certificats ePhyto «en direct» dans le cadre d'opérations commerciales ordinaires. Près de 500 000 certificats ont circulé en 2020.

## 2. Analyse

- [2] Les parties contractantes ne sont pas sans savoir que la solution ePhyto de la CIPV est le produit d'une initiative prise par la CMP, à sa neuvième session (2014), pour faire progresser la certification phytosanitaire électronique en vue de favoriser la sécurité sanitaire des échanges de végétaux et de produits végétaux. Au démarrage, le projet a bénéficié de l'appui du Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce ainsi que de plusieurs donateurs (l'Australie, le Canada, la Commission européenne, les États-Unis d'Amérique/l'Organisation nord-américaine pour la protection des plantes, l'Irlande, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la République de Corée et la Suisse). L'aide financière apportée jusqu'à présent est supérieure à 3 millions de dollars des États-Unis (ci-après USD).
- [3] Les coûts de fonctionnement généraux annuels représentent environ 685 000 USD, somme qui comprend des ressources pour deux fonctionnaires du cadre organique. Les crédits alloués spécifiquement à ePhyto au titre du budget de la CIPV sont suffisants pour couvrir les dépenses jusqu'à la fin de l'année 2022. Si certains donateurs ont indiqué qu'ils continueraient à fournir des ressources pour faciliter la poursuite des opérations liées à la solution ePhyto, le cadre de la CIPV ne prévoit pas de règles strictes, d'exigences ou de mécanismes permettant de pourvoir au financement durable d'ePhyto.
- [4] La question de la viabilité financière d'ePhyto a été au centre de divers échanges ces dernières années et plusieurs propositions judicieuses, présentant différents degrés de difficulté de mise en œuvre, ont été soumises. Elles sont exposées ci-après, avec leurs avantages et inconvénients.

### 1) **Un coût fixe par certificat phytosanitaire dû par la partie contractante au Secrétariat de la CIPV pour la gestion et le fonctionnement du système (0,05 USD à 1,00 USD par certificat ePhyto).**

- **Avantages:** cette solution assurerait une source de revenu stable et durable, et les coûts seraient répartis exclusivement en fonction de l'utilisation.
- **Inconvénients:** les pays devraient déterminer comment ils paieraient ce coût. Ils pourraient envisager de se servir de fonds publics ou de recouvrer les coûts auprès des exportateurs ou des utilisateurs sectoriels. Les pays qui ne disposent pas, à l'heure actuelle, d'un mécanisme de recouvrement des coûts pour les certificats phytosanitaires devront peut-être adopter de nouvelles dispositions législatives en la matière s'ils ne peuvent pas compter sur des fonds publics. Ceux qui facturent les certificats phytosanitaires aux exportateurs pourraient continuer de le faire et incorporer les frais liés à ePhyto dans le montant perçu actuellement pour ces certificats. Facturer chaque certificat peut être inefficace et complexe au plan administratif, surtout si le montant perçu est très faible. Par ailleurs, des organisations professionnelles représentant plusieurs secteurs

estiment que la CIPV n'a pas à fixer un coût ou des exigences pour l'échange des données qui sont communiquées sur les certificats phytosanitaires, qu'il s'agisse d'exemplaires papier ou électroniques. Les secteurs sont d'avis que ni la CIPV, ni des tiers ne devraient être en mesure de facturer l'accès à des informations ayant une incidence sur les échanges commerciaux pour lesquels un certificat phytosanitaire pourrait être nécessaire.

2) **Une redevance mensuelle demandée aux parties contractantes qui utilisent la solution ePhyto sur la base de critères tels que le stade de développement du pays, le revenu national brut, la population, le volume d'utilisation et la capacité globale de payer.**

- Ce système pourrait suivre le schéma général des contributions annuelles au budget de fonctionnement global de l'ONU, mais les contributions seraient pondérées en fonction du volume de certificats délivrés et reçus. Il est intéressant de noter que les contributions versées par les États-Unis d'Amérique au profit d'ePhyto ces dernières années, qui s'élèvent à 150 000 USD, équivalent plus ou moins à 22 pour cent du budget d'ePhyto *et* aux contributions du pays (22 pour cent) au budget de fonctionnement de l'ONU. En outre, les contributions des 20 pays qui alimentent le plus le budget de fonctionnement de l'ONU représentent 83,78 pour cent de celui-ci, contre seulement 16,22 pour cent pour les 173 pays restants. (Comme il est mentionné plus haut, seuls huit pays ont contribué à ePhyto ces dernières années.) Presque toutes les parties contractantes à la CIPV qui utilisent ePhyto devraient être prêtes à engager des ressources pour pouvoir s'en servir.
- **Avantages:** comme la première solution proposée, ce système offrirait un flux de revenu garanti, mais son administration serait nettement plus simple et moins coûteuse. Prendre le système employé à l'ONU comme point de départ pour pondérer les contributions permet de tenir compte de la capacité qu'ont les pays plus développés de payer une part plus élevée du coût total. Le montant de la redevance pourrait être fixé de façon à permettre aux pays les moins avancés d'utiliser le système gratuitement et aux autres pays en développement de ne payer qu'un coût minime (selon la formule de l'ONU, par exemple, le Maroc ne devrait payer que 3 425 USD par an environ pour pouvoir utiliser ePhyto).
- **Inconvénients:** des procédures de facturation devraient être établies et encadrées, ce qui entraînerait des frais généraux administratifs supplémentaires. Il pourrait être fait appel au Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (moyennant paiement) pour gérer les aspects financiers de cette méthode (et d'autres solutions proposées dans le présent document).

3) **Une redevance annuelle demandée aux parties contractantes qui utilisent la solution ePhyto sur la base de critères tels que le stade de développement du pays, le revenu national brut, la population, le volume d'utilisation et la capacité globale de payer.**

- Tout comme le précédent, ce modèle se fonde sur l'idée qu'il serait intéressant de mettre en place un régime de facturation standard. Le coût de fonctionnement mensuel d'ePhyto devrait rester stable, mais des facteurs saisonniers pourraient donner lieu à d'importantes variations dans le nombre de certificats échangés d'un mois sur l'autre. D'où l'idée d'opter pour un cycle de facturation annuel. La composante de la redevance relative au volume serait calculée en fonction de l'utilisation enregistrée l'année précédente et non sur la base de tentatives de prévisions quant à l'utilisation future.
- **Avantages:** ce modèle assurerait un flux de revenu garanti. Son administration est plus simple et les frais généraux qui en découlent sont inférieurs à ceux des première et deuxième propositions. D'autre part, il supprime les variations saisonnières des coûts et pourrait être appliqué à d'autres organisations internationales – telles que l'Organisation internationale de la santé animale (OIE) – qui souhaiteraient se servir d'ePhyto pour échanger d'autres types de certificats.

- **Inconvénients:** certaines parties contractantes préféreraient peut-être recevoir plusieurs factures plus petites (tous les mois) plutôt qu'une seule facture annuelle. Par ailleurs, comme pour les première et deuxième solutions, il faudrait prévoir des procédures administratives complexes pour fixer les coûts et gérer la facturation et la réception des sommes versées.

#### Pour les solutions 1, 2 et 3:

- a) Il faudrait déterminer si les pays les moins avancés ou ceux qui utilisent très peu la solution ePhyto auraient droit à une exemption. Exempter les pays qui l'utilisent peu pourrait alléger considérablement la charge administrative et permettre aux pays en développement de l'adopter plus rapidement sans imposer des coûts supplémentaires non négligeables aux pays qui en font une plus grande utilisation. Il faudrait fixer un seuil de volume adapté, et la question de savoir quel serait ce seuil et qui serait responsable de le définir pourrait finir par poser des problèmes.
  - b) Il faudrait également déterminer si le paiement devrait être basé sur toutes les transactions réalisées par l'intermédiaire de la solution ePhyto (entrantes [importation] et sortantes [exportation]) ou uniquement sur les transactions sortantes (exportation). Pour le moment, les frais liés aux certificats phytosanitaires électroniques sont généralement engagés par l'exportateur ou le pays exportateur.
  - c) Une période de transition d'un à deux ans pourrait être nécessaire pour permettre aux pays de mettre en place un régime de financement ou un système de recouvrement.
  - d) Il faudrait également se mettre d'accord sur d'éventuelles conséquences en cas de non-paiement de la redevance par les pays qui utilisent la solution ePhyto (par exemple retirer l'accès au système). Ces pays auraient toujours la possibilité d'établir des certificats phytosanitaires en version papier. Ce point pourrait être très épineux et les pays/secteurs risqueraient de souffrir d'un préjudice excessif, ce qui aurait aussi pour effet de compromettre l'impartialité de la solution ePhyto de la CIPV et d'enlever tout intérêt à la démarche dans son ensemble: pourquoi les pays s'engageraient-ils dans un processus «électronique» s'ils risquent d'être pénalisés, alors que la formule papier est assortie de règles bien plus claires et ne prévoit pas de sanctions?
- 4) **Des accords de contributions volontaires pluriannuels avec les gouvernements nationaux, les organisations donatrices et des organisations sectorielles (et non des entreprises).**
- **Avantages:** cette solution s'apparente au système actuel, dans lequel les parties contractantes et les organisations contributrices effectuent des dons. Elle permettrait d'augmenter les sources de financement possibles en donnant la possibilité aux organisations sectorielles d'apporter des contributions, et les démarches administratives relatives à la réception et à la gestion des fonds seraient plus simples. C'est un système facile à mettre en place, à superviser et à gérer. Un engagement écrit de la part des pays et des donateurs permettrait également de veiller à ce qu'ils tiennent leurs promesses. Enfin, ce modèle pourrait être aligné sur un système analogue à celui de la deuxième proposition, qui est aussi valable au regard des règles de la FAO.
  - **Inconvénients:** les fonds perçus actuellement ne sont pas assez élevés pour financer durablement les opérations, et il n'existe aucune garantie à long terme que des ressources en quantité suffisante seront disponibles. Il faudrait que de nouvelles parties contractantes et de nouveaux donateurs s'engagent à fournir régulièrement des ressources. Cette solution ne garantirait ni un fonctionnement, ni une planification durable car les parties contractantes et les organisations du secteur privé n'auraient pas d'obligation juridique de verser des contributions régulières. Ces accords seraient de nature volontaire et n'obligeraient donc pas les pays à fournir des ressources, ce qui soulève à nouveau la question de savoir quelles seraient les conséquences pour les pays qui ne respectent pas leurs promesses. Enfin, le manquement aux engagements de contributions pourrait entraîner des déficits de financement.

5) **La prise en charge par la FAO de l'ensemble des coûts de fonctionnement au titre des activités ordinaires de l'Organisation.**

- **Avantages:** avec un tel système, les parties contractantes n'auraient plus à fournir un appui financier direct au Secrétariat de la CIPV, et l'accès équitable, impartial et non préférentiel de toutes les parties intéressées aux données phytosanitaires resterait garanti. Les ONPV ou les autorités compétentes qui établissent et reçoivent des certificats ePhyto continueraient d'exercer un contrôle, en dernier ressort, sur les coûts ainsi que sur la gestion de la procédure de délivrance de certificats ePhyto, et la viabilité à long terme serait assurée (à condition que ces frais deviennent un poste fixe du budget de fonctionnement de la FAO).
- **Inconvénients:** le Conseil de la FAO devrait donner son accord. Cette solution exigerait une campagne dynamique de la part des parties contractantes, par l'entremise de leurs représentants auprès de la FAO, ainsi que des démarches à l'échelle des pays en vue d'assurer la concordance avec les objectifs nationaux s'agissant des activités de la FAO. Rien n'a laissé supposer, par le passé, que les parties contractantes avaient suffisamment de volonté ou d'influence pour mobiliser un appui en faveur de ce type d'approche. Cette solution de financement serait moins souple étant donné que les processus budgétaires de la FAO pèseraient chaque année sur la quantité de fonds disponibles et pourraient la faire évoluer.

6) **Des frais demandés aux entreprises du secteur des chaînes de blocs et/ou au secteur privé en échange de l'accès à la fonction «canal» d'ePhyto.**

- **Avantages:** cette solution ne nécessite ni des ressources de la part des parties contractantes, ni des allocations budgétaires directes de la FAO et pourrait permettre d'acquérir des moyens techniques supplémentaires, à condition de se fonder sur un modèle de «partenariat».
- **Inconvénients:** les acteurs sectoriels ne se sont pas montrés disposés à faire davantage que fournir des orientations orales ou écrites et plaider auprès des ONPV dans les pays pour qu'elles adoptent l'outil ePhyto. Il n'est pas certain que mettre en place et *gérer un système de facturation destiné au secteur privé soit conforme aux règles de l'ONU et de la FAO*, et si c'était le cas, il faudrait établir un système financier et comptable tout à fait différent. Le fonctionnement fluide et efficace d'un tel système exigerait par ailleurs un degré élevé de confiance mutuelle entre les parties contractantes et les acteurs sectoriels. Une autre question est de savoir si les acteurs sectoriels ayant davantage de moyens financiers jouiraient d'un meilleur accès à ePhyto ou se verraient octroyer le droit de définir ses modalités d'utilisation et de fonctionnement parce qu'ils contribuent financièrement à l'amélioration de la solution. En outre, cela pourrait-il laisser sous-entendre que la solution ePhyto ou certaines de ses composantes pourraient faire l'objet d'un système de location? Enfin, et c'est peut-être le plus important, la solution ePhyto facilite la fourniture d'assurances officielles de gouvernement à gouvernement selon des modalités qui font qu'il est beaucoup plus difficile pour les acteurs du secteur privé d'établir de faux certificats ou de falsifier ces documents. L'intervention directe du secteur privé dans le financement, la conception ou le fonctionnement du système pourrait être vue comme une menace pour ce dernier et, par conséquent, jugée inacceptable.

7) **L'établissement d'un consortium réunissant les gouvernements et des acteurs du secteur privé (y compris d'autres organisations internationales qui participent ou désirent participer à la plateforme pour échanger des certificats) qui élaborerait et gérerait un mécanisme de financement unique en son genre.**

- **Avantages:** il s'agirait d'un nouveau concept qui pourrait se rapprocher du système TIR relatif au transport international et qui prouverait, s'il portait ses fruits, que les gouvernements et le secteur

privé sont capables de collaborer. Il incomberait au consortium, et non au Secrétariat de la CIPV ou à la FAO, de mettre au point le système de gestion financière de la solution ePhyto. L'association entre gouvernements et acteurs privés *pourrait* se traduire par un financement durable à plus long terme car l'appui viendrait de tous les secteurs se souciant de la poursuite des activités.

- **Inconvénients:** il faudrait beaucoup plus de temps pour le mettre en place. Des échanges approfondis seraient nécessaires pour définir le cadre juridique du consortium, sa structure et ses responsabilités. D'autre part, parties contractantes et entreprises devraient dépasser leur méfiance réciproque pour permettre le fonctionnement fluide et efficace d'un tel système. Comme on l'a dit plus haut, étant donné que la solution ePhyto fournit des assurances de gouvernement à gouvernement, il ne sera peut-être pas recommandé d'impliquer directement le secteur privé dans des tâches de gouvernance ou de gestion. Par ailleurs, les représentants sectoriels sont fermement convaincus que l'entité chargée d'administrer la solution ePhyto, qu'il s'agisse du Centre d'information et de calcul des Nations Unies (CIC) ou de la CIPV, ne devrait pas être directement financée par les échanges ou les opérateurs commerciaux pour lesquels un certificat électronique peut être nécessaire et qui tirent parti d'ePhyto.

[5] L'analyse qui précède décrit brièvement les solutions les plus viables à envisager pour financer durablement la solution ePhyto de la CIPV. Il est nécessaire de procéder à un examen plus poussé de ces propositions pour déterminer si elles sont réalistes et envisageables avant que la CMP ne puisse faire un choix définitif. Certaines seront peut-être tout simplement irréalisables ou trop longues et difficiles à mettre en œuvre. La sixième solution, à savoir facturer les exemplaires de certificats phytosanitaires aux entreprises du secteur des chaînes de blocs, *en admettant qu'elle soit conforme aux règles établies*, poserait des problèmes puisqu'il faudrait modifier la manière dont les finances sont gérées par le Secrétariat de la CIPV, propriétaire de la solution ePhyto. Qui plus est, il y aura nécessairement des changements si d'autres organisations, telles que l'OIE ou le Codex, souhaitent se servir d'ePhyto pour en faire un outil de certification électronique relatif aux mesures sanitaires et phytosanitaires; de son côté, la CMP ne souhaitera peut-être pas compter à ce point sur le secteur privé.

[6] La CMP est donc priée de sélectionner, parmi les modèles proposés pour financer durablement ePhyto, un maximum de trois solutions qui seront étudiées de manière approfondie par un petit groupe de travail auquel les deux coprésidents du Groupe consultatif sectoriel représentant les secteurs seront invités à participer (et qui rendra compte au Groupe directeur ePhyto). Le groupe de travail aura pour mission de rédiger un document de décision qui sera présenté à la CMP à sa seizième session (2022). Il est proposé d'entreprendre les démarches ci-après pour permettre à la CMP de choisir, à sa seizième session (2022), la solution à privilégier pour financer durablement ePhyto:

- 1) **Mars 2021** – la CMP examine les solutions susmentionnées à sa quinzième session (2021), sélectionne les trois meilleures et crée un petit groupe de travail réunissant des partenaires publics et sectoriels chargé de les examiner attentivement, l'objectif étant de soumettre une proposition finale à la CMP, à sa seizième session (2022), concernant la voie à suivre pour assurer le financement durable d'ePhyto.
- 2) **Avril-septembre 2021** – un petit groupe de travail composé de partenaires publics et sectoriels évalue les avantages et les inconvénients des solutions sélectionnées, éventuellement avec l'aide du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et du Bureau juridique de la FAO, et présente les résultats de ses travaux dans un document qui sera examiné à la réunion d'automne 2021 du Groupe de la planification stratégique.
- 3) **Octobre-novembre 2021** – le Groupe de la planification stratégique examine le document rédigé par le groupe de travail, qui présente les avantages et les inconvénients des différentes solutions, et formule des observations, des suggestions et des orientations supplémentaires quant aux étapes suivantes. Le Groupe pourra éventuellement préconiser une solution en particulier.

- 4) **Novembre 2021 - janvier 2022** – le groupe de travail apporte des modifications au document destiné à la CMP et y fait figurer une recommandation finale quant au financement durable d’ePhyto.
- 5) **Mars-avril 2022** – la CMP examine le document à sa seizième session (2022) et choisit la méthode à privilégier. Le Groupe directeur ePhyto de la CIPV et le Bureau de la CMP examinent l’état des finances d’ePhyto et la complexité de la solution choisie pour fixer une période de transition raisonnable ainsi qu’un plan d’action pour la mise en œuvre du mécanisme de financement durable.
- 6) **Premier trimestre 2023** – le mécanisme de financement durable de la solution ePhyto de la CIPV est mis sur pied ou, si la méthode choisie par la CMP est plus difficile à mettre en place, une période de transition peut être fixée, et les donateurs devront apporter des contributions supplémentaires pendant une durée déterminée.

[7] Les participants à la quinzième session de la CMP (2021) sont invités à:

- 1) *examiner* les solutions exposées dans le présent document;
- 2) *sélectionner* deux ou trois propositions à privilégier afin qu’elles soient examinées de manière approfondie;
- 3) *convenir* de la création d’un petit groupe de travail composé de partenaires publics et sectoriels qui rendra compte au Groupe directeur ePhyto;
- 4) *confier* au groupe de travail la mission de procéder à une évaluation poussée des propositions sélectionnées, en suivant les étapes décrites ci-dessus, et de rédiger un document de décision final concernant le financement durable de la solution ePhyto de la CIPV qui sera présenté à la CMP à sa seizième session (2022).