



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 DES MESURES PHYTOSANITAIRES

Deuxième session

Rome, 26 – 30 mars 2007

Analyse de la mise en application de l'outil d'évaluation de la capacité phytosanitaire

Point 13.1 de l'ordre du jour provisoire

I. Rappel des faits

1. À sa sixième session, en 2004, la CIMP a constaté que l'outil d'évaluation de la capacité phytosanitaire (ECP) avait été employé dans plus de 30 pays et qu'il avait été d'une grande utilité pour établir des références permettant de mesurer l'écart, en matière de capacité, entre la situation phytosanitaire actuelle des membres et ce qu'elle devrait être pour satisfaire aux normes internationales. Elle a noté en outre que, cet outil étant appelé à être utilisé à l'avenir par beaucoup d'autres pays, il était nécessaire de déterminer si son application permettait effectivement d'obtenir les avantages escomptés. Aussi, la CIMP a approuvé, à sa sixième session, une proposition consistant à analyser la mise en application de l'outil d'évaluation de la capacité phytosanitaire.
2. À sa septième session, en 2005, la CIMP a été informée par le Secrétariat que ce dernier avait signé un accord avec CAB International (Afrique) concernant l'élaboration d'un instrument qui permette d'apprécier l'efficacité du processus d'évaluation de la capacité phytosanitaire. Il était attendu que le résultat de cette évaluation serait porté à l'attention de la CIMP à sa huitième session ou de la CMP à sa première session, en 2006.
3. Le rapport final n'a pas été prêt à temps pour la première session de la CMP, en 2006; un rapport intérimaire a néanmoins été présenté et débattu en cette occasion. La CMP a pris note des informations contenues dans le rapport intérimaire et elle *attendait avec intérêt* de recevoir le rapport complet sur l'analyse, à sa deuxième session.

Par souci d'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.
La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

II. Analyse de la mise en application de l'outil d'évaluation de la capacité phytosanitaire

4. Les différentes composantes de l'étude ont été définies comme suit:
 - évaluation critique de l'ECP comme outil d'évaluation des besoins, assortie de recommandations visant à apporter des améliorations;
 - examen de la valeur pédagogique de l'outil pour améliorer la formation et l'information;
 - évaluation de l'incidence sur la planification stratégique au niveau national;
 - évaluation de l'incidence sur d'autres organisations au niveau international, y compris la CIPV, la FAO et les organisations de développement et les donateurs.
5. L'étude a combiné différents procédés, à savoir: une enquête par questionnaire auprès de toutes les Organisations nationales de la protection des végétaux (ONPV), des entretiens avec les correspondants principaux (par exemple, les facilitateurs de l'ECP, les donateurs, le personnel de la FAO, les Organisations régionales de la protection des végétaux [ORPV], les spécialistes des mesures sanitaires et phytosanitaires, etc.), des questions adressées aux ORPV, et un tour d'horizon de la documentation pertinente, y compris des autres outils permettant d'apprécier la capacité sanitaire et phytosanitaire.
6. Le rapport complet (disponible au bureau des documents) a été examiné en décembre 2006 par le groupe de travail informel sur l'ECP, qui fera rapport à la CMP au titre du point 13.2 de l'ordre du jour (CPM 2007/19). Les recommandations énoncées dans le rapport seront discutées sous ce point. L'Annexe 1 au présent document contient une version résumée du rapport.
7. La CMP est invitée à:
 1. *formuler des observations* concernant l'analyse de la mise en application de l'outil d'évaluation de la capacité phytosanitaire, préparée par CAB International.

Annexe 1**Analyse de la mise en application de l'outil d'évaluation de la capacité phytosanitaire****CAB International (Afrique)****Rapport succinct****I. Introduction**

1. La Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) s'appuie sur les capacités nationales des organisations nationales de la protection des végétaux (ONPV) pour réaliser ses objectifs, reflétés dans la quatrième orientation stratégique de la CIPV visant à renforcer les capacités phytosanitaires des membres par l'octroi facilité d'une assistance technique (Article XX de la CIPV). Les activités réalisées au titre de cette orientation stratégique ont surtout porté sur l'outil d'évaluation de la capacité phytosanitaire (ECP), dont l'origine remonte à un projet datant de 1999 en Nouvelle-Zélande. Cet outil, qui relève depuis 2001 de la responsabilité de la CIPV, est utilisé dans de nombreux projets du Programme de coopération technique (PCT) de la FAO aux fins de la mise en place des systèmes phytosanitaires nationaux; or, à ce jour, aucune étude n'a été faite concernant l'incidence de l'ECP, et il n'a pas encore été établi si les objectifs recherchés étaient atteints.

2. À sa sixième session, la CIMP a demandé une étude sur l'incidence de l'outil d'évaluation de la capacité phytosanitaire. Les composantes de l'étude ont été définies comme suit:

- évaluation de l'incidence sur la planification stratégique au niveau national;
- évaluation de l'incidence sur d'autres organisations au niveau international, y compris la CIPV, la FAO et les organisations de développement et les donateurs;
- examen de la valeur pédagogique de l'outil pour améliorer la formation et l'information;
- évaluation critique de l'ECP comme outil d'évaluation des besoins, assortie de recommandations visant à apporter des améliorations.

Les méthodes employées ont consisté à mener une enquête auprès de toutes les ONPV, à organiser des entretiens et des rencontres avec d'autres correspondants clés (par exemple, les facilitateurs, les donateurs, le personnel de la FAO, les ORPV, les spécialistes des mesures sanitaires et phytosanitaires, etc.) et à passer en revue la documentation pertinente, y compris les autres outils permettant d'apprécier la capacité sanitaire et phytosanitaire. Quarante-huit réponses ont été reçues dans le cadre de l'enquête, mais 16 seulement en provenance de pays ayant appliqué l'ECP. Le présent document est une version abrégée du rapport, qui a fait l'objet d'un examen en décembre 2006 par le groupe de travail informel sur l'ECP. Les recommandations finales tiennent compte des discussions qui ont eu lieu lors de cette réunion, si bien qu'elles sont légèrement différentes des recommandations préliminaires apparaissant dans le rapport du groupe de travail informel sur l'ECP.

II. Utilisation et incidence de l'ECP

3. L'ECP compte 614 questions regroupées en 11 modules, ainsi que des matrices à compléter aux fins de l'analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces, du classement par ordre de priorité des mesures à prendre, et de la construction d'un cadre logique. Il n'y a aucune consigne écrite sur la façon d'utiliser les réponses aux questions pour remplir les matrices, mais dans la pratique, ce sont les facilitateurs externes qui ont prodigué des conseils, généralement dans le cadre des projets FAO du PCT. De façon générale, seuls les fonctionnaires des ONPV et les chercheurs d'autres organisations nationales s'occupent de remplir l'ECP, les « usagers » des services des ONPV étant rarement associés à cet exercice.

4. La CIMP a souligné à maintes reprises la valeur de cet outil, et bon nombre de ceux qui ont été amenés à l'utiliser directement déclarent qu'il a des effets bénéfiques sur la planification nationale. L'utilisation de l'ECP a dans certains cas débouché sur l'élaboration d'un plan national (44 pour cent), l'introduction d'une nouvelle législation ou l'amélioration de la législation existante (62 pour cent) et l'obtention d'éléments permettant de justifier une allocation budgétaire (47 pour cent). Cela étant, l'outil d'ECP étant généralement appliqué dans le cadre d'un projet du PCT, il est difficile d'isoler son incidence de celle du projet dans sa globalité.

5. L'outil d'ECP est souvent mentionné et cité en exemple au plan international. En dehors des projets du PCT, il n'est guère employé par les prestataires d'assistance technique, et il est fréquent que les pays n'utilisent pas les résultats de l'ECP, ou ne les communiquent pas à l'extérieur. À sa troisième session, la CIMP a accepté que les résultats de l'ECP restent confidentiels si tel était le désir du pays concerné, ce qui va dans une certaine mesure à l'encontre d'un des objectifs initiaux, c'est-à-dire que l'outil fournisse des informations au Secrétariat de la CIPV pour que ce dernier identifie et classe par rang de priorité les besoins et les activités d'assistance technique. L'intérêt qu'a suscité très tôt l'outil d'ECP dans le secteur sanitaire et phytosanitaire n'a pas conduit à une application de l'ECP à plus grande échelle. D'autres outils d'évaluation des besoins pour ce qui est de la capacité sanitaire et phytosanitaire offrent une vision plus large de la capacité que ne le fait l'ECP, et ils associent au processus d'évaluation une plus grande variété de parties intéressées.

6. L'utilisation de l'ECP a permis, à l'échelon national, de mieux faire connaître la CIPV, les NIMP et le rôle, les besoins et les obligations de l'ONPV, bien que peu de personnes en dehors de l'ONPV aient participé à la collecte des informations. Cinquante-six pour cent des personnes interrogées avaient présenté les résultats nationalement aux décideurs et à d'autres parties prenantes, en ayant recours à des moyens aussi variés qu'un atelier, un séminaire ou une conférence, ou encore un rendez-vous individuel.

III. La capacité phytosanitaire et son évaluation

7. Il existe différents avis sur ce que l'on entend par capacité phytosanitaire, mais en général, ce terme recouvre à la fois la protection des ressources végétales et la facilitation du commerce. Il n'est discuté ou défini ni dans l'ECP, ni dans le glossaire de la CIPV. L'ECP décrit en termes implicites un système national-type, mais comme la capacité requise varie d'un pays à l'autre, il n'y a pas lieu de décrire un système servant de référence unique pour mesurer la capacité. On pourra néanmoins dégager des modèles de meilleures pratiques pour certains aspects du système et repérer les attributs que l'on retrouve dans tous les systèmes performants, tels que l'efficacité, la transparence (décisions étayées par des données factuelles) et une coordination totale. Dans les travaux les plus récents sur l'évaluation et le renforcement de la capacité, cette dernière est définie en termes de performance des individus, des organisations et des systèmes, et l'établissement des plans d'action et des priorités se fait pour une durée de cinq ans. L'évaluation de la capacité peut aller de l'examen approfondi et à forte intensité d'utilisation des ressources jusqu'à l'autoévaluation rapide, mais en tout état de cause l'outil sera choisi en fonction des objectifs de l'évaluation ainsi que des données et des ressources à disposition.

8. Diverses raisons peuvent conduire à dresser le bilan de la capacité phytosanitaire nationale; dix finalités possibles ont été identifiées:

- a. Jeter les bases d'une stratégie et d'un plan d'activités à l'échelon national (y compris l'établissement des priorités)
- b. Évaluer la capacité et améliorer la planification dans un domaine bien particulier (par exemple, le diagnostic, l'inspection, l'ARP, etc.)
- c. Mettre en évidence les insuffisances de façon à mobiliser et allouer des fonds (nationaux ou externes) pour y remédier
- d. Donner aux partenaires commerciaux des gages de crédibilité et de solidité

- e. Se mettre en conformité (ou attester la conformité) avec les obligations internationales (par exemple, avec les NIMP, ou dans la perspective d'une adhésion à l'OMC)
- f. Rendre compte à la CIPV et aux autres organes apparentés de la mise en œuvre des NIMP ou d'autres accords (par exemple, l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires)
- g. Informer les parties prenantes et répondre à leurs attentes
- h. Inciter le personnel à se surpasser
- i. Suivre les progrès réalisés au fil du temps par rapport à des indicateurs de performance
- j. Contribuer à des évaluations à l'échelon régional ou mondial

IV. Les fonctions des outils

9. Il n'est pas souhaitable de chercher à atteindre tous les objectifs de l'évaluation de la capacité à l'aide d'un unique outil; dès le départ, l'outil d'ECP a été considéré comme un outil parmi d'autres. Six fonctions peuvent être assignées aux outils d'évaluation de la capacité phytosanitaire, et la CIPV, les ORPV et les ONPV seront éventuellement amenées à intervenir dans la mise au point et l'utilisation de ces fonctions.

- a. Poser un diagnostic rapide du système phytosanitaire national, ce qui constituerait une première étape en vue de la formulation d'une vision et d'une stratégie tenant compte des avis et des besoins de toutes les parties intéressées. L'outil PVS (*Performance, Vision, Strategy*), conçu par l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture, peut remplir cette fonction.
- b. Déterminer les besoins en ce qui concerne la capacité dans un secteur bien particulier ou à l'échelle du système phytosanitaire tout entier, pour pouvoir procéder à une planification détaillée et attirer des fonds, nationaux ou externes. L'outil d'ECP est l'outil le mieux indiqué pour remplir cette fonction, sous réserve de modifier le dispositif qui l'encadre.
- c. Évaluer la solidité ou la crédibilité d'un partenaire commercial. C'est ce qui constitue le fondement de l'approche de l'évaluation de la capacité énoncée dans le Code zoosanitaire de l'OIE; dans le domaine phytosanitaire, cette exigence est respectée grâce à un certain nombre de mécanismes, parmi lesquels les questionnaires bilatéraux et les obligations de compte rendu prévues par la CIPV.
- d. Vérifier la conformité avec la CIPV ou d'autres obligations internationales. Il a été suggéré que l'outil d'ECP exerce cette fonction, mais ceci est incompatible avec l'autoévaluation des besoins en matière de renforcement des capacités. Des outils distincts seraient nécessaires, qui pourraient éventuellement accompagner l'élaboration de chaque nouvelle NIMP.
- e. Mesurer l'efficacité des systèmes phytosanitaires, de façon à suivre les progrès réalisés dans le temps par rapport à des indicateurs de performance, évaluer l'affectation des ressources et inciter le personnel à obtenir des résultats plus importants.
- f. Contribuer à des examens régionaux et mondiaux des capacités phytosanitaires, pour pouvoir identifier les enjeux ayant une portée plus large, et faire valoir la place et l'importance des questions phytosanitaires auprès des organismes de financement et des non-spécialistes.

V. Recommandations

10. S'agissant de l'ECP, il est recommandé de:

- a. Limiter les objectifs de l'outil d'ECP à l'évaluation des besoins pour ce qui est de la capacité phytosanitaire, aux fins de la planification nationale et de l'établissement des priorités, et de l'affectation et de la mobilisation de fonds (nationaux et externes); c'est l'usage qui en a été fait ces cinq dernières années.
- b. Étendre le contenu de l'ECP de manière à couvrir les composantes de la capacité des systèmes phytosanitaires nationaux sans rapport direct avec les obligations incombant à l'ONPV au titre de la CIPV et des NIMP, comme la communication et la prise en compte des parties intéressées dans le système phytosanitaire national.
- c. Fournir de la documentation concernant: la marche à suivre pour appliquer l'outil d'ECP, y compris pour faire participer les décideurs, le secteur privé et les autres parties prenantes à cet exercice; l'interprétation des résultats dans le contexte des objectifs nationaux et des courants commerciaux, en vue de définir les priorités et d'élaborer des plans d'action; la synthèse et la présentation des résultats, dans le pays et à l'étranger. L'instrument d'évaluation de la sécurité sanitaire des aliments devrait servir d'exemple pour ce type de documents à usage de référence.
- d. Réorganiser l'ECP en catégories thématiques; il y aurait un ordre hiérarchique à l'intérieur de chaque catégorie, si bien que selon les réponses apportées aux niveaux supérieurs, il ne serait pas forcément nécessaire de répondre aux questions plus détaillées posées plus loin.
- e. Relier les catégories thématiques à des sources d'information complémentaires, pour faciliter la compréhension et l'établissement de plans fondés sur les résultats (par exemple, des lignes directrices concernant la législation phytosanitaire)

11. S'agissant des autres outils d'évaluation de la capacité phytosanitaire, il est recommandé de:

- a. Étudier la possibilité d'utiliser des fiches individuelles d'application des NIMP, présentées sous forme de listes de contrôle, et déterminer de quelle façon elles pourraient être conçues et mises à profit pour suivre les besoins en ce qui concerne la capacité, dans le contexte de l'application des NIMP.
- b. Faire en sorte que la CIPV reconnaisse l'outil PVS comme étant utile pour dresser un bilan rapide des systèmes phytosanitaires nationaux en se fondant sur l'avis de spécialistes et comme base de départ pour mettre à contribution diverses parties prenantes et fixer les priorités d'un commun accord.
- c. Faire en sorte que les informations les plus fréquemment sollicitées par les partenaires commerciaux, au nombre desquelles les modalités en vigueur régissant le partage des informations au titre de la CIPV et des NIMP, soient regroupées dans un modèle de document harmonisé, qui serait affiché sur le Portail phytosanitaire international et facile d'accès, de façon à limiter le recours aux échanges bilatéraux d'informations générales.
- d. Élaborer des outils simples, par exemple sur tableur, pour faciliter la réalisation d'objectifs très spécifiques de l'évaluation tels que la modélisation des risques, l'évaluation de l'efficacité des services, le calcul du recouvrement des coûts, la prise des décisions en matière d'investissements.

- e. Revoir tous les outils susmentionnés pour y inclure explicitement des considérations environnementales.

12 **S'agissant de la stratégie en matière d'assistance technique, il est recommandé de:**

- a. Formuler un plan stratégique en matière d'assistance technique qui assure une couverture complète de toutes les questions. Divers sous-groupes de la CMP pourront éventuellement être amenés à concevoir et à fournir une assistance technique, mais ils devront tous avoir connaissance et opérer à l'intérieur du même cadre stratégique unificateur, avec possibilité de communiquer entre eux en temps opportun. Il faudra que la fonction de coordination soit convenablement assignée.
- b. Faire en sorte que la CMP adopte une définition de la capacité phytosanitaire nationale qui soit conforme à sa vision des choses et à ses attentes concernant toutes les actions menées au titre de la CIPV.
- c. Concevoir un mécanisme permettant de regrouper les informations sur la capacité des ONPV et les questions connexes, en respectant l'impératif de confidentialité.
- d. Assigner convenablement la tâche consistant à recenser les usages faits des informations provenant de l'ECP et des autres outils, de manière à dégager les enseignements des tendances, garantir l'exactitude des informations échangées, et mieux faire connaître aux autres secteurs les besoins dans le domaine phytosanitaire et l'intérêt que présente ce dernier.
- e. Lancer une initiative concernant la qualité des données phytosanitaires nationales (niveau de risque de référence, dosage de l'effort pour prévenir les introductions, etc. – autant d'éléments pouvant être inclus dans les outils plus détaillés sur tableur), à titre d'assistance ciblée aux ONPV.