Au-delà de la conformité: approche fondée sur des systèmes intégrés de gestion des risques phytosanitaires

L'objectif de ce projet est d'améliorer les compétences et la confiance des pays de la sous région de l'Asie du Sud Est concernant l'application de l'approche systémiques pour saisir les opportunités commerciales grâce à l'utilisation d'outils innovants d'aide à la prise de décision.

Des expériences régionales positives ont été présentées lors de laréunion parallèle, organisée par l'OMC en octobre 2014.

STDF/PG/328

Status
Completed

Start Date
11/07/2011

End Date
10/07/2014

Project Value (US$)
$904,686

STDF Contribution (US$)
$600,000

Beneficiaries
Indonésie
Malaisie
Philippines
Thaïlande
Viet Nam

Implementing Entities
Centre for Agricultural Bioscience International (CABI)
Imperial College of Science, Technology and Medicine (ICL)
Queensland University of Technology (QUT)

Partners
NPPOs of Malaysia, Philippines, Thailand, Viet Nam and (year 1) of Indonesia

Background
Les capacités sanitaires et phytosanitaires (SPS) sont une priorité dans tous les pays de l'Asie du Sud Est et ont fait l'objet de

vastes projets d'étude et de développement. Les Philippines, la Thaïlande et le Viet Nam, entre autres pays de la région, participent régulièrement aux processus d'établissement des normes par le biais de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) et de l'Organisation régionale de protection des végétaux (ORPV). L'un de ces processus est le processus d'analyse du risque phytosanitaire (ARP), qui vise à sélectionner les options en matière de gestion des risques qui sont de nature à assurer la "sécurité" du libre échange. Le Groupe consultatif de la CIPV sur l'analyse du risque phytosanitaire reconnaît que la phase de gestion du risque phytosanitaire – qui consiste à évaluer les options en matière de gestion des risques et à choisir la meilleure mesure, ou combinaison de mesures, sur le plan phytosanitaire applicable aux échanges ou aux autres domaines pour atteindre un niveau de protection approprié – est souvent la partie la plus fragile du processus d'analyse de risque phytosanitaire (ARP). Depuis la mise en place de l'approche harmonisée d'ARP, le soutien accordé au renforcement des capacités dans le processus décisionnel pour la phase de gestion du risque phytosanitaire de l'ARP a été relativement peu important. Le présent projet propose d'élaborer et d'expérimenter un outil d'aide à la prise de décision afin d'appliquer une approche fondée sur des systèmes intégrés de la gestion des risques phytosanitaires, qui soutiendrait directement la mise en œuvre de la Norme internationale pour les mesures phytosanitaires n° 14 (Utilisation de mesures intégrées dans une approche systémique du risque phytosanitaire).

Le présent projet fait suite à un don pour l'élaboration de projets antérieurement accordé par le STDF qui a permis de financer un atelier tenu à Kuala Lumpur en 2010. Il a été constaté au cours de l'atelier que les pays souhaitaient utiliser plus largement l'approche fondée sur des systèmes intégrés de la gestion des risques phytosanitaires en raison de problèmes communs, tels que les préoccupations techniques concernant la sécurité alimentaire et la sécurité au travail du fait de certains traitements simples (généralement chimiques), et du risque élevé de perturbation des échanges en cas de défaillance de ces traitements. On percevait également un déséquilibre de pouvoir dans les accords commerciaux dans lesquels des mesures d'atténuation des risques étaient imposées plutôt qu'élaborées de manière bilatérale.

Results

Une plus grande inclusion des parties prenantes au stade précédant les négociations commerciales

Ce projet a permis d'inclure davantage de parties prenantes dans le processus d'examen des systèmes idéaux et réalisables de gestion des risques, en particulier grâce à l'utilisation de l'outil de représentation graphique des mesures de gestion des organismes nuisibles dans la chaîne de production. Dès le début du projet, des progrès ont été enregistrés; les ONPV se sont senties plus en confiance pour engager les parties prenantes dans des négociations sur l'utilité de l'approche fondée sur des systèmes intégrés pour le commerce international. Cette confiance accrue procédait de l'utilisation des outils et des retombées des discussions menées avec d'autres ONPV se trouvant dans des situations similaires. Bien que les ONPV associées au présent projet aient rencontré des parties prenantes de l'industrie par le passé, la capacité à discuter d'un sujet aussi complexe que l'approche systémique était entièrement nouvelle. Les partenaires vietnamiens ont indiqué qu'un réseau formel avait été établi dans l'industrie des fruits du dragon, réseau qui n'existait pas avant ce projet. La synergie entre ce projet et celui mené par l'AIEA et la FAO sur la lutte zonale contre les insectes nuisibles a permis de se faire une idée claire de l'importance de la notion de "faible prévalence d'organismes nuisibles" autour des principales zones de production et du lien entre cette notion et l'approche systémique, en particulier pour les mouches des fruits.

Confiance renforcée dans les négociations commerciales

L'objectif du projet était de renforcer la confiance et les compétences dans les négociations commerciales. Le projet a permis d'accroître les capacités du personnel des ONPV et des parties prenantes concernées à utiliser les outils pour mettre au point des ressources techniques. Le développement des capacités dans l'utilisation de l'approche systémique s'est traduit par une plus grande confiance dans les négociations. Le personnel de l'ONPV des Philippines, désormais plus confiant, peut soumettre ses propositions aux ONPV des partenaires commerciaux et demander la révision de certains accords existants qui paraissent trop restrictifs pour le commerce. Les partenaires thaïlandais de l'ONPV et l'Office de normalisation se sont montrés enthousiastes au sujet de l'approche systémique, vue comme moyen de développer des pratiques optimales pour lutter contre les trips dans l'industrie des orchidées coupées et minimiser les problèmes liés à l'utilisation du bromure de méthyle. Un grand changement s'est produit, puisque l'on ne craint plus de devoir convaincre les parties prenantes de participer pleinement à la réalisation de projets et que l'on a confiance dans l'avenir du commerce si les détections sont appelées à se réduire. Dans le contexte de la Malaisie, la confiance et les compétences renforcées obtenues grâce aux enseignements livrés par l'étude de cas ont conduit l'ONPV à envisager de valider l'approche systémique en tant qu'approche clé pour la production, conformément aux bonnes pratiques agricoles.

Opportunités commerciales accrues dans un contexte de risque phytosanitaire

La composante gestion des risques phytosanitaires de ce projet permet potentiellement une plus grande ouverture vers de nouveaux accords phytosanitaires et commerciaux basés sur l'approche systémique. En raison de leurs capacités limitées, les économies émergentes de la région voient les normes internationales, en particulier celles relatives à la gestion des risques phytosanitaires, dans la perspective de la satisfaction des exigences des pays importateurs. Un cadre systématique pour l'application de l'approche systémique permet aux personnels phytosanitaires et aux spécialistes de l'accès aux marchés de

comprendre dans quelle proportion chaque mesure de gestion des risques contribue à la réduction générale du risque. Le projet a déjà changé la réceptivité d'une ONPV face aux nouvelles propositions commerciales survenues depuis l'étude de cas. Grâce simplement à la méthode polyvalente et efficace consistant à créer une représentation graphique de la gestion des risques phytosanitaires dans le commerce et à la modéliser, une proposition d'équivalence a été convenue en quelques semaines par les Philippines et la Corée. Un tel cadre transparent et mutuellement agréé, permettant de comprendre comment chaque mesure phytosanitaire – ou combinaison de mesures – réduit le risque estimé, peut accélérer les négociations commerciales.

Gestion du risque phytosanitaire renforcée dans la région

Les résultats du projet peuvent contribuer à relever toute une série de défis communs dans le cadre des négociations sur l'accès aux marchés et des accords commerciaux sur la base de mesures spécifiques d'atténuation du risque. Les approches systémiques, qui sont une combinaison de mesures intégrées, sont de nature à permettre de résoudre bon nombre de ces problèmes, mais peuvent, parallèlement, être difficiles à élaborer et à négocier en raison des incertitudes structurelles et quantitatives liées au système. Les incertitudes peuvent être gérées au moyen d'une modélisation probabiliste; c'est pourquoi le projet a utilisé l'approche de modélisation par points de contrôle/réseaux Bayésiens dans un groupe d'études de cas menées en Asie du Sud Est, le but étant de démontrer en termes réels et quantitatifs l'efficacité de ces mesures. Il n'est pas nécessaire de disposer d'un tel outil pour développer une approche systémique; néanmoins l'expérience et une analyse globale récente ont montré que de nombreuses ONPV manquaient d'expérience pour appliquer l'approche systémique ou n'avaient pas confiance dans son utilisation. Cet outil a permis de clarifier la réflexion sur les mesures proposées en matière de réduction des risques, les indicateurs indirects de réduction des risques (par exemple les résultats obtenus par la mise en œuvre des mesures) et les outils de vérification directe (par exemple la réduction des populations d'organismes nuisibles) et de faciliter les comparaisons entre des risques phytosanitaires similaires, ce qui a donné lieu à une gestion plus solide du risque phytosanitaire dans la région.

Recommendations

Partager les informations et les succès commerciaux dus à l'approche systémique

Le manque de sensibilisation, d'acceptation et de confiance à l'égard de la NIMP n° 14 et de l'approche systémique est exacerbé par le fait que peu de partenaires commerciaux partagent leurs plans opérationnels ou leurs mesures de gestion, même si les ARP sur lesquelles ils se fondent sont de plus en plus accessibles au public. De plus, il n'existe actuellement aucun mécanisme permettant de faire connaître les succès remportés grâce à la mise en œuvre de la NIMP n° 14 et de l'approche systémique. Une base de données mondiale contenant des renseignements détaillés sur les réussites commerciales imputées à l'utilisation de l'approche systémique contribuerait à remédier à ce problème. La combinaison de mesures a constitué le fondement de substantiels échanges commerciaux pendant des décennies. La mise en œuvre de la NIMP en question est considérablement ralentie parce que les ONPV ont peu accès à de tels renseignements commerciaux détaillés.

Diffuser les résultats du projet

Il est indispensable d'avoir accès à des liens vers la page de ressources phytosanitaires pour assurer une sensibilisation efficace. Cet exercice ne doit cependant pas être passif. Les ressources du projet devraient être activement promues et communiquées à d'autres projets et modules de formation axés sur la gestion du risque. Il faudrait examiner toutes les autres initiatives menées en matière de gestion des risques afin d'assurer une approche harmonisée des concepts de base, de manière à ce que tous les outils utiles soient regroupés en vue de leur accessibilité et utilisation futures. À l'heure actuelle, personne ne joue ce rôle. Celui ci pourrait être confié au personnel du Secrétariat de la CIPV, sur approbation de la CMP.

Un moyen efficace de diffuser les outils du projet consisterait à former des personnes ressources dans les ONPV, les ORPV ou dans d'autres organisations pertinentes afin qu'elles jouent un rôle d'expert et de facilitateur dans chaque région. L'ensemble du processus préparatoire aux négociations sur l'accès aux marchés requiert un soutien continu à long terme, tout comme l'outil et le processus d'évaluation des capacités phytosanitaires ont été intégrés régionalement, mais en bénéficiant d'un soutien au niveau central.

Un autre avantage est qu'une seule personne ressource pourrait encourager l'utilisation des concepts dans d'autres domaines dans le pays ou la région, tels que la sécurité sanitaire des produits alimentaires, la santé animale ou des applications similaires. Cependant, même avec de l'expérience, il est conseillé de mettre en place un réseau de contacts réguliers avec les concepteurs de l'outil. Ces dernières années, les réseaux Bayésiens ont été utilisés pour toute une série d'applications relatives à la préservation des végétaux. Les outils de ce projet sont le fruit d'années d'expérimentations. Si l'on ne prend pas sérieusement en considération les idées, les hypothèses et les expériences sur lesquelles le projet s'appuie, le recours à d'autres applications des réseaux Bayésiens risque de compliquer les choses au lieu de les simplifier.

Suivre l'incidence du projet

Les outils devraient être accessibles sur le site Web du STDF ou sur la page des ressources phytosanitaires, étant entendu que

les personnes souhaitant les utiliser sans l'aide d'un facilitateur devraient s'appuyer sur un système de communication et de suivi, par exemple un système de licence (utilisé par la FAO par le passé pour l'élaboration de logiciels) ou être tenus de s'enregistrer aux fins d'utilisation au moment du téléchargement. Bien qu'un mécanisme de suivi puisse indiquer le nombre de téléchargements, il serait préférable que les utilisateurs futurs de ces outils disposent d'un mécanisme de communication bidirectionnel. De cette façon, des renseignements précis sur leur incidence pourraient être obtenus par le biais d'enquêtes succinctes, par exemple, et des suggestions d'amélioration et des demandes de soutien pourraient également être recueillies. Le mécanisme de suivi pourrait également être conçu de manière à fournir des données anonymes précieuses et utiles pour mesurer l'incidence de la CIPV et évaluer les besoins en termes de mise en œuvre de la NIMP.

Continuer d'affiner et de diffuser les outils

Les outils élaborés dans le cadre du projet "Au delà de la conformité" ont été conçus pour les produits agricoles en se concentrant sur deux ou trois organismes nuisibles à la fois ou guildes d'organismes nuisibles; ils devraient faire l'objet d'une révision ultérieure pour les adventices (mauvaises herbes), les semences ou les voies d'introduction des organismes nuisibles. D'autres cas devraient être diffusés, tout en respectant les conditions requises en matière de confidentialité. Plus le nombre de cas réels partagés sera important, plus grand sera le nombre de personnes à comprendre le processus, les outils et leur application.

À ce jour, les ressources se présentent toutes en anglais, de sorte que les outils prêts à l'emploi sont moins accessibles aux non anglophones, même si l'accent mis sur la représentation graphique permet de comprendre les résultats quels que soient la langue et le niveau d'expertise. La traduction des ressources les plus pertinentes complèterait la formation d'expert et de facilitateur régional et permettrait leur diffusion aux personnes dont l'apprentissage est facilité par des explications écrites.