

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

G/SPS/GEN/871
10 septembre 2008

(08-4246)

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires

Original: anglais

ATELIER SPS/FANDC/OCDE SUR LES BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE COOPÉRATION TECHNIQUE DANS LE DOMAINE SPS

Des recherches ont été financées par le FANDC pour examen à l'atelier sur les bonnes pratiques en matière de coopération technique dans le domaine SPS, organisé conjointement par le Comité SPS, le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à Genève le 6 octobre 2008.

Les recherches effectuées pour le FANDC s'appuient sur les réponses fournies par les Membres de l'OMC et les points de contact du Comité d'Aide au développement de l'OCDE à la suite d'une demande de renseignements sur les bonnes pratiques en matière de coopération technique dans le domaine SPS distribuée au Comité SPS dans les documents G/SPS/GEN/816 et G/SPS/GEN/816/Add.1 et dans laquelle il était demandé aux Membres d'identifier un ou plusieurs projets d'assistance technique dans le domaine SPS qui pourraient être considérés comme des exemples de bonnes pratiques dans une ou plusieurs des régions suivantes: Amérique centrale, Afrique orientale et sous-région du delta du Grand Mékong.¹ Au total, 24 projets ont été désignés par 19 organismes en réponse à cette demande.

Des recherches approfondies ont été menées par une équipe de trois consultants, MM. Jason Hafmeister, Spencer Henson et Cornelis van der Meer, sur les projets désignés comme exemples de bonnes pratiques en réponse à la demande formulée dans le document G/SPS/GEN/816.

Le rapport de M. Spencer Henson figure en annexe du présent document; il examine les projets cités comme exemples de bonnes pratiques dans la région de l'Afrique orientale.

Il a été établi sous l'entière responsabilité du consultant et est sans préjudice des vues du Secrétariat de l'OMC, des positions des Membres ou des droits et obligations de ceux-ci dans le cadre de l'OMC.

¹ Les pays suivants ont été inclus dans la recherche: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Panama pour l'Amérique centrale; Kenya, Ouganda et Tanzanie pour l'Afrique orientale; et Cambodge, République démocratique populaire lao et Viet Nam pour la sous-région du delta du Grand Mékong.

Bonnes pratiques en matière de coopération technique dans le domaine SPS Rapport sur la région de l'Afrique orientale

Spencer Henson et Oliver Masakure
Department of Food, Agricultural and Resource Economics
Université de Guelph, Canada

Septembre 2008

Ce rapport a été établi pour l'atelier FANDC/OCDE sur les bonnes pratiques en matière de coopération technique dans le domaine SPS organisé le 6 octobre 2008 à Genève. Les vues qui y sont exprimées sont uniquement celles des auteurs et n'engagent en rien le FANDC, ses agences partenaires ou ses donateurs.

Table des matières

RÉSUMÉ ANALYTIQUE	iv
I. INTRODUCTION	1
II. APERÇU DE LA MÉTHODOLOGIE	3
III. PARAMÈTRES DES BONNES PRATIQUES DANS LA FOURNITURE ET LA RÉCEPTION DE LA COOPÉRATION TECHNIQUE DANS LE DOMAINE SPS.....	9
IV. CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET PRINCIPALES LEÇONS RETENUES	33
ANNEXE I – DESCRIPTION DES PROJETS PRIS COMME CAS D'ÉTUDE.....	40
ANNEXE II – ANALYSE DES QUESTIONNAIRES.....	47
ANNEXE III – GUIDE D'ENTRETIEN DÉTAILLÉ.....	51
ANNEXE IV – PERSONNES INTERROGÉES DANS LES PAYS PARTICIPANT À L'ÉTUDE	54
ANNEXE V – RÉFÉRENCES CITÉES OU UTILISÉES.....	56

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Introduction

1. Le présent rapport est l'une des trois évaluations régionales des bonnes pratiques en matière de coopération technique dans le domaine SPS. Il examine les perspectives des bénéficiaires au travers d'une série de projets pris comme cas d'étude en ce qui concerne les éléments des bonnes pratiques, en mettant l'accent sur la conception et la mise en œuvre des projets et sur leurs résultats et effets. Tout en donnant des exemples spécifiques de bonnes pratiques, le rapport établit une synthèse et une comparaison des conclusions visant à présenter des perspectives plus générales.

2. L'accent est mis ici sur la région de l'Afrique orientale, plus spécifiquement le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie. Dans chacun de ces pays, la capacité de se conformer aux mesures SPS sur les marchés d'exportation clés a une influence essentielle sur les résultats commerciaux, parallèlement à d'autres facteurs de compétitivité. Aussi, dans le cadre des stratégies de lutte contre la pauvreté rurale et de diversification des exportations, les tentatives visant à exploiter des marchés potentiellement lucratifs pour les produits agricoles et alimentaires, et notamment les produits non traditionnels à plus grande valeur ajoutée, sont étroitement liées aux efforts de renforcement des capacités dans le domaine SPS.

Aperçu de la méthodologie

3. Les projets pris comme cas d'étude dans le cadre de ces travaux de recherche ont été nommés par les donateurs en réponse à une demande de renseignements sur les bonnes pratiques en matière de coopération technique dans le domaine SPS, demande adressée en janvier 2008 aux Membres de l'OMC et aux points de contact du Comité d'aide au développement de l'OCDE. L'enquête demandait des renseignements sur les projets de coopération technique dans le domaine SPS qui pourraient être considérés comme des exemples de bonnes pratiques. Au terme de cette enquête, six projets ont été proposés pour analyse.

4. Diverses sources d'information ont été utilisées pour rassembler des renseignements tant factuels que relatifs au comportement et à l'expérience sur chacun des six projets. Premièrement, pour quatre des six projets pris comme cas d'étude, les donateurs avaient rempli un questionnaire standard demandant des renseignements factuels généraux sur le projet. Deuxièmement, contact a été pris par voie électronique avec le personnel des donateurs et/ou organismes chargés de la mise en œuvre associés à chacun des six projets en question, pour lui demander des documents de référence et d'autres renseignements et perspectives concernant les éléments liés aux bonnes pratiques. Troisièmement, un examen, assorti d'une recherche Internet, a été entrepris des documents de projet obtenus directement auprès des donateurs en réponse à une demande du FANDC et/ou de l'équipe chargée de l'étude. Quatrièmement, des longues discussions par téléphone ou par courrier électronique ont été tenues avec certains membres du personnel impliqués dans l'administration, la conception et/ou la mise en œuvre des projets. Enfin, une série d'entretiens détaillés se sont tenus au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda durant la période allant du 28 juillet au 15 août 2008. Les entretiens ont été menés en personne sur la base d'un guide standard semi-structuré.

5. Le point de départ pour définir les critères ou les indicateurs de l'effet et de l'efficacité de la coopération technique dans le domaine SPS était un cadre d'évaluation des bonnes pratiques dans ce domaine, établi pour le FANDC. Ce cadre a mis en lumière les questions et les problèmes liés à la définition d'indicateurs et à l'obtention de mesures fiables de l'effet et de l'efficacité. Lors de l'analyse, une distinction a été établie entre les effets spécifiques sur la capacité SPS, s'articulant autour du concept d'une hiérarchie de fonctions interconnectées, et les effets de plus grande ampleur qui en résultent, par exemple sur les résultats commerciaux et/ou les niveaux de pauvreté et les moyens de subsistance.

6. Même si la collecte et l'analyse des données se sont déroulées relativement facilement, certains problèmes sont apparus qui ont eu pour effet d'entraver l'analyse et de limiter la validité des conclusions. Il faut noter en particulier les points suivants: 1) les renseignements mis à disposition pour chacun des six projets pris comme cas d'étude différaient en termes de volume et de type de renseignements disponibles; 2) dans certains cas, les donateurs et/ou les organismes chargés de la mise en œuvre du projet n'ont pas été en mesure de fournir des renseignements détaillés sur la conception, la mise en œuvre et/ou l'effet du projet; 3) les bénéficiaires des projets n'étaient pas tous disposés à faire connaître leurs vues et expériences personnelles; et 4) la portée et la structure des six projets pris comme cas d'étude étaient plutôt étroites et excluaient plusieurs aspects essentiels de la coopération technique dans le domaine SPS, ce qui a restreint la validité des constatations.

Présentation succincte des projets

7. Les six projets examinés dans le cadre des travaux sont les suivants:

- *Programme Initiative Pesticides (PIP)*: Il s'agissait d'un projet à grande échelle, devenu opérationnel en 2001, financé par l'UE à la demande des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) en réponse à des préoccupations concernant les effets négatifs potentiels, sur les exportations de produits frais, de l'harmonisation des contrôles imposés par les États membres des pesticides dans les produits alimentaires et, notamment, de l'établissement de limites maximales de résidus (LMR) pour l'ensemble de l'UE. Les activités *spécifiques* incluaient la fourniture de renseignements, la formation des producteurs et des conseils en matière de procédures de vérification de comptes et de certification, ainsi que d'autres activités répondant aux besoins spécifiques des bénéficiaires, l'établissement de groupes de travail sectoriels, la formation de fournisseurs de services locaux et d'employés dans les laboratoires et les instituts de recherche, le renforcement des capacités nationales en matière de contrôle liées au commerce de produits frais, etc.
- *Comité d'information phytosanitaire d'Afrique orientale (EAPIC)*: Il s'agissait d'un projet financé par l'USAID qui visait à mettre sur pied un réseau d'organisations nationales de protection des végétaux (ONPV) à travers toute l'Afrique orientale, ainsi qu'une *infrastructure* pour la collecte et le partage de données sur les parasites et maladies des végétaux. *Au fil du temps, le projet a travaillé à établir des listes de parasites pour les principaux produits de base exportés et à améliorer les capacités en matière d'évaluations des risques liés aux parasites (ERP).*
- *Évaluations des besoins en renforcement des capacités*: Ce projet de la FAO visait à tester un cadre global pour l'évaluation des besoins en renforcement des capacités des pays en développement dans le domaine du contrôle des produits alimentaires et à entreprendre les évaluations des besoins en question pour le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda. Les rapports de ces évaluations incluaient des plans d'action qui étaient examinés dans le cadre de *consultations* avec les parties concernées dans chaque pays, puis approuvés par les gouvernements nationaux respectifs.
- *Programme de perfectionnement sur l'infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires*: Ce projet a été entrepris par le SWEDAC dans le cadre du Programme international de *formation* (PIF) en cours de l'Agence suédoise de coopération pour le développement international (ASDI). Le cours auquel l'étude de cas s'intéresse a eu lieu en janvier et février 2007 sur le thème "Infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires". Les participants, venus de plusieurs pays africains, se sont familiarisés avec des exemples de bonnes pratiques dans le domaine de la gestion de la sécurité sanitaire des produits alimentaires en visitant des entreprises de produits alimentaires, des installations publiques de

contrôle de la sécurité sanitaire des produits alimentaires, etc. Après le cours, les participants ont accompli un exercice de groupe sur une période de six mois, axé sur l'élaboration d'un plan d'action national. Celui-ci a été présenté lors d'un séminaire de suivi six mois plus tard.

- *Cours de formation du Programme mondial Salm-Surv sur la surveillance par les laboratoires de maladies présentes dans les aliments, destiné aux pays anglophones d'Afrique centrale et orientale:* Ce projet a été mis sur pied à la suite d'une évaluation plus large des besoins en infrastructure pour la surveillance de la salmonelle dans les laboratoires, menée par le Programme mondial Salm-Surv (GSS) de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Le projet a mis l'accent sur un cours de formation de base dans ce domaine, proposé en octobre et novembre 2007. Le cours incluait les aspects théoriques de la surveillance, les essais et les travaux pratiques de laboratoires, ainsi que des études de cas pratiques.
- *Étude sur les coûts de la sécurité sanitaire des produits agroalimentaires et du respect des mesures SPS en Tanzanie, au Mozambique et en Guinée:* Cette étude entreprise par la CNUCED visait à estimer les coûts de la conformité en Tanzanie par rapport aux prescriptions SPS imposées sur les marchés d'exportation aux produits tropicaux, et à élaborer une méthodologie standard à cette fin. L'étude a été mise en œuvre par la Banque mondiale et effectuée par un consultant externe. Les résultats finals ont été distribués lors d'un atelier local.

Bonnes pratiques dans la conception des projets

8. Les bénéficiaires des secteurs privé et public ont fermement exprimé leur soutien en faveur de la conception du *PIP*. Ce projet a été vu comme traitant d'un vrai problème, à savoir la menace potentielle pour les exportations de produits frais vers l'UE. Bien qu'il ait été reconnu que les activités du *PIP* étaient limitées par sa conception, le projet a été considéré comme plus flexible que d'autres projets auxquels les personnes ayant répondu avaient été confrontées. L'un des thèmes récurrents dans les discussions avec les bénéficiaires a été celui du niveau d'implication du *PIP* auprès du secteur privé, qui a été considéré comme une caractéristique positive du projet parmi les personnes interrogées tant du secteur privé que du secteur public. La longue durée du *PIP* a également été vue comme un point fort; le fait que le projet a disposé d'un financement et d'un calendrier déterminé d'activités pendant cinq ans a été considéré comme présentant de réelles possibilités pour le renforcement des capacités.

9. L'*EAPIC* représente un projet plus traditionnel concernant la coopération technique dans le domaine SPS, mais, selon l'avis largement partagé par les bénéficiaires, il constitue un exemple positif de soutien de donateurs au développement des capacités phytosanitaires. Un certain nombre de bénéficiaires ont estimé qu'ils avaient joué un rôle dans la conception initiale de l'*EAPIC*. En effet, pour beaucoup, il ne s'agissait pas d'un projet en soi mais d'un soutien apporté par l'USAID au développement d'une nouvelle structure institutionnelle qui appartenait aux ONPV de la région. Les bénéficiaires ont souligné le fait que la conception de l'*EAPIC* lui permettait de s'adapter et de changer à mesure que les priorités étaient identifiées, que les besoins évoluaient et que les capacités se renforçaient.

10. D'une manière générale, les *Évaluations des besoins en renforcement des capacités* dans le domaine du contrôle des produits alimentaires entreprises par la FAO étaient vues comme des exercices menés de l'extérieur sur lesquels les bénéficiaires avaient peu d'influence. Bien que ces derniers ne se voient pas nécessairement comme des partenaires de ces évaluations, l'exercice en lui-même jouait un rôle dans l'établissement d'une plate-forme pour des actions futures. De plus, le fait que les évaluations soient fondées sur un outil d'évaluation standard et qu'elles aient été

entreprises par un consultant international associé à un consultant national était perçu comme leur donnant une certaine crédibilité.

11. Le *Programme de perfectionnement sur l'infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires* a été proposé suite à un processus d'évaluation des besoins et d'établissement des priorités parmi les pays en développement qui étaient activement engagés aux côtés de l'ASDI. Bon nombre des participants ont suggéré que le cours présentait des exemples de bonnes pratiques puisque les buts et objectifs étaient clairement formulés et communiqués aux éventuels participants, le cours était prévu longtemps à l'avance, il était conçu de manière à permettre aux participants de communiquer entre eux et avec les formateurs, et il y avait un exercice et une réunion de suivi une fois le cours terminé.

12. Le *Cours de formation du Programme mondial Salm-Surv sur la surveillance par les laboratoires de maladies présentes dans les aliments, destiné aux pays anglophones d'Afrique centrale et orientale* a été généralement vu comme suivant davantage la méthode traditionnelle des cours de formation sur le renforcement des capacités dans le domaine SPS. Pour les participants, la vraie nouveauté du cours était la combinaison d'aspects théoriques et pratiques dans sa conception et sa mise en œuvre.

13. *L'Étude sur les coûts de la sécurité sanitaire des produits agroalimentaires et du respect des mesures SPS en Tanzanie, au Mozambique et en Guinée* conduite par la CNUCED a été lancée suite à une demande générale d'assistance technique liée aux normes émanant des pays bénéficiaires. Elle a élaboré et suivi une méthodologie standard appliquée aux trois pays visés par l'étude, ce qui a contribué à une plus grande rigueur dans les estimations qui en ont été tirées et a suscité la confiance des décideurs vis-à-vis de leur validité. Cependant, on sait peu de choses sur la manière dont les méthodes employées ont été utilisées et sur les raisons motivant leur utilisation.

Bonnes pratiques dans la mise en œuvre des projets

14. D'une manière générale, les bénéficiaires ont évalué positivement la mise en œuvre du *PIP*, qui a été considérée comme un exemple remarquable de bonnes pratiques. Ils ont loué en particulier les efforts déployés pour faire participer une grande variété d'acteurs du secteur public comme du secteur privé, au niveau individuel comme au niveau collectif. De plus, les activités ont été ajustées au fil du temps en fonction des processus d'apprentissage en cours et des priorités identifiées (et réexaminées). Le *PIP* a adopté une approche motivée par la demande qui a permis d'adapter le soutien fourni aux besoins de certains bénéficiaires, qui ont également été en mesure d'intervenir dans la conception de l'assistance qu'ils ont reçue. Parallèlement, le fait que les bénéficiaires devaient demander un soutien et présenter par écrit des demandes formelles signifiait qu'il y avait d'entrée de jeu des coûts et des efforts qui étaient éliminatoires pour ceux qui ne disposaient pas déjà d'un niveau de base minimal de capacités. Le soutien accordé aux groupes de travail sectoriels et au développement des capacités des fournisseurs de services locaux a également été considéré comme positif.

15. *L'EAPIC* a été opérationnel pendant deux ans et durant cette période, il est passé d'un projet axé sur la tâche relativement simple consistant à établir des listes de parasites et maladies des végétaux ayant une importance en termes commerciaux pour les pays de l'Afrique orientale, à un projet plus complexe visant à harmoniser les contrôles phytosanitaires avec ceux de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV). Cette évolution reflète la confiance croissante des ONPV membres dans le contexte du soutien financier et technique fourni par l'USAID. *L'EAPIC* a apparemment déployé des efforts importants pour encourager la participation active des ONPV membres et faire en sorte qu'elles se sentent parties prenantes à ce projet. Inévitablement, *L'EAPIC* s'est trouvé confronté à des problèmes de mise en œuvre lorsqu'il s'est heurté aux contraintes existantes en termes de capacités qui se situaient au-delà de la portée du projet lui-même. Le projet en

est aujourd'hui à un stade où de nouveaux partenaires proposent un soutien technique et/ou financier constant.

16. Le projet *Évaluations des besoins en renforcement des capacités* a mis en place avec succès le cadre d'évaluation élaboré par la FAO et a défini des plans d'action nationaux qui ont été approuvés dans chacun des pays participants. Le recours à un consultant international – qui a assuré la cohérence dans la mise en place du cadre d'évaluation et a posé les questions délicates – et à un consultant local qui connaissait les conditions locales et possédait une connaissance et une expérience approfondie du contexte national, a bien fonctionné. Bien que la mise en œuvre des études n'ait pas été dirigée de l'intérieur des pays participants, ceux-ci ont pu apporter leurs contributions grâce à des consultations avec les parties prenantes.

17. Le *Programme de perfectionnement sur l'infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires* a été d'une valeur substantielle pour les participants. Dans la plupart des domaines, le sujet du cours a été jugé comme ayant atteint les objectifs définis, tandis que la façon dont il a été délivré a facilité l'interaction entre les différents participants. Des exercices pratiques ont été proposés aux bénéficiaires et les formateurs ont assuré une supervision et un dialogue permanents. Il a été montré que les bénéficiaires ont pu appliquer de manière directe les compétences qu'ils avaient acquises, à la fois dans le cadre du projet étendu et dans leur travail quotidien.

18. Le *Cours de formation du Programme mondial Salm-Surv sur la surveillance par les laboratoires de maladies présentes dans les aliments, destiné aux pays anglophones d'Afrique centrale et orientale* a été bien reçu par les participants, qui ont été en mesure d'appliquer dans leur travail quotidien au moins quelques-unes des connaissances qu'ils avaient acquises. La combinaison d'une formation théorique et d'une formation pratique a été considérée comme une innovation positive.

19. *L'Étude sur les coûts de la sécurité sanitaire des produits agroalimentaires et du respect des mesures SPS en Tanzanie, au Mozambique et en Guinée* s'est conclue avec succès en 2005. L'équipe de recherche n'a pas été en mesure de réunir des renseignements de fond sur la manière dont l'étude a été menée, même si un examen du rapport d'étude laisse penser que l'étude a appliqué des méthodes rigoureuses qui pourraient être utilisées dans d'autres études de ce type.

Bonnes pratiques dans les résultats et effets des projets

20. Le *PIP* a mis un accent direct sur le renforcement des capacités en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires. De tous les projets pris comme cas d'étude, le *PIP* est le plus complet et le seul axé sur le renforcement des capacités dans les secteurs public et privé. Il se distingue également dans la portée des interventions employées. L'effet le plus immédiat et de plus vaste ampleur du *PIP* a été de rendre les participants sensibles à l'importance de la sécurité sanitaire des produits alimentaires dans la compétitivité à l'exportation, et à la nécessité de renforcer les capacités en vue de se conformer aux prescriptions réglementaires et aux normes privées dans l'UE. Le *PIP* a non seulement permis la diffusion de renseignements sur les questions et les changements émergents relatifs aux prescriptions réglementaires et aux normes privées d'une manière constante, mais il a aussi contribué à transformer ces renseignements en guides pratiques qui pourraient être mis en œuvre par les exportateurs et leurs fournisseurs. Le *PIP* a joué un rôle essentiel dans l'élaboration d'éléments spécifiques des capacités en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires dans les secteurs public et privé, par exemple le premier fournisseur privé de services de certification de la région, l'amélioration des systèmes de réglementation pour l'autorisation et le contrôle des pesticides, la modernisation des systèmes de sécurité sanitaire des produits alimentaires des exportateurs et la mise en œuvre des bonnes pratiques dans les laboratoires d'essai. De nombreux bénéficiaires ont souligné le fait que ces initiatives s'étaient traduites par une amélioration et une plus grande rigueur des contrôles de la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Bien que l'objectif plus général du *PIP*

ait été d'instaurer la compétitivité à long terme des entreprises privées dans le secteur horticole, il est difficile d'attribuer directement au projet des changements à cet égard.

21. Le projet *EAPIC* est axé exclusivement sur les capacités du secteur public, plus particulièrement en ce qui concerne la lutte contre les parasites et les maladies des végétaux. Le projet vise à renforcer les capacités institutionnelles à travers toute l'Afrique orientale en vue d'entreprendre des évaluations des risques liés aux parasites qui répondent aux besoins des marchés d'exportation, notamment des États-Unis. Ainsi, bien que l'un de ses objectifs de plus grande ampleur soit de stimuler les exportations, il a comme effet principal de renforcer des capacités spécifiques dans le domaine SPS. Le projet a été une réussite à cet égard, puisqu'il a permis la mise sur pied de bases de données en ligne et de serveurs dédiés dans les pays participants, qui seront ensuite reliés à un serveur régional, ainsi que l'amélioration de la capacité à entreprendre des évaluations des risques liés aux parasites, dont la preuve a été l'autorisation accordée par les États-Unis aux importations de trois articles de produits frais en provenance du Kenya.

22. Les évaluations des capacités ont été achevées avec succès dans tous les pays participants, même s'il y a eu des différences dans la réponse des gouvernements au projet *Évaluations des besoins en renforcement des capacités* et dans le niveau auquel ce projet a suscité de nouvelles actions visant à renforcer les capacités relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Bon nombre des problèmes rencontrés ne relèvent pas du projet lui-même.

23. Le *Programme de perfectionnement sur l'infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires* visait directement à orienter le renforcement des capacités liées à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, plutôt qu'à provoquer de et par lui-même ce renforcement. Au terme du cours de formation, les participants sont rentrés dans leurs pays et ont travaillé pendant six mois sur un projet de document de politique générale qu'ils ont présenté par la suite à un atelier. L'état d'avancement de ce projet de politique était différent d'un pays participant à l'autre mais le document a été bien reçu d'une manière générale et a influencé la formulation des politiques nationales sur le renforcement des capacités liées à la sécurité sanitaire des produits alimentaires.

24. L'effet escompté du *Cours de formation du Programme mondial Salm-Surv sur la surveillance par les laboratoires de maladies présentes dans les aliments, destiné aux pays anglophones d'Afrique centrale et orientale* était le renforcement d'un élément spécifique des capacités liées à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, notamment en rapport avec les pratiques des laboratoires concernant les germes pathogènes. Bien que de nombreux participants au programme aient été limités dans leur capacité à appliquer les connaissances délivrées par le cours du fait des faiblesses infrastructurelles de leur pays, la plupart d'entre eux ont été d'avis que leurs compétences et savoir-faire avaient été grandement améliorés. De plus, certains participants ont indiqué qu'ils avaient partagé des renseignements et des données avec d'autres laboratoires par le biais d'un réseau informel qui s'était mis en place entre les participants.

25. L'*Étude sur les coûts de la sécurité sanitaire des produits agroalimentaires et du respect des mesures SPS en Tanzanie, au Mozambique et en Guinée* a produit une étude rigoureuse des coûts de la conformité avec les prescriptions en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires sur les marchés d'exportation pour des projets concernant des produits tropicaux en Tanzanie. Rien ne semble indiquer que cette étude aurait eu des effets appréciables dans ce pays.

Conclusions, recommandations et principales leçons retenues

26. Les conclusions clés découlant de l'analyse des six projets pris comme cas d'étude sont les suivantes:

- ***Coopération technique en fonction de la demande ou en fonction de l'offre:*** La conception et la mise en œuvre des projets devraient amener les bénéficiaires à

s'impliquer dans un processus d'évaluation des besoins, dans le but de concevoir la coopération technique autour des capacités locales existantes, de faire en sorte que les acteurs locaux se sentent parties prenantes aux efforts de renforcement des capacités et de consolider les capacités relatives à l'identification, à l'évaluation et à la définition d'un ordre de priorité des besoins. Cependant, la coopération technique dictée par l'offre n'est pas nécessairement inappropriée dans les cas où les niveaux de capacité sont généralement peu élevés, où les prescriptions SPS sur les marchés d'exportation changent rapidement et/ou des situations d'urgence se présentent.

- **Évaluation des besoins:** Dans de nombreux projets de coopération technique, une évaluation des besoins est entreprise sous une forme ou une autre, qui implique le bénéficiaire, le donateur ou les deux. Trop souvent, la forme que prend cette évaluation n'est pas clairement définie et des approches sensiblement différentes sont adoptées d'un projet à l'autre, ce qui crée des incohérences, augmente les coûts des opérations pour les bénéficiaires et fait obstacle à l'utilisation des bonnes pratiques. Établir des cadres cohérents peut s'avérer extrêmement bénéfique dans ce contexte.
- **Flexibilité:** Pour que les efforts en matière de renforcement des capacités soient efficaces, il est essentiel que les interventions soient flexibles dans leur portée comme dans la manière dont elles sont menées. Ainsi, les circonstances peuvent changer et les priorités se réorienter au fil du temps, tandis que les besoins et les capacités peuvent différer entre les multiples bénéficiaires de l'assistance. La nécessité d'une certaine flexibilité s'applique aussi à la définition et à l'évaluation des effets escomptés.
- **Réseaux de praticiens:** Certains des projets examinés plus haut ont mis en place des réseaux de praticiens entre les différents bénéficiaires, que cela ait été un objectif visé ou une conséquence secondaire. Dans tous les cas, ces réseaux ont été perçus comme des résultats très utiles qui ont rendu les bénéficiaires plus forts, ont engendré un sentiment d'appropriation au niveau local et ont apporté un mécanisme permanent pour l'amélioration des capacités.
- **Apprentissage actif:** L'une des tendances appréciables des projets de coopération technique qui apportent connaissances et compétences par le biais de la formation est l'utilisation de modes d'apprentissage plus actifs. Ceux-ci comprennent l'implication des étudiants dans un dialogue axé autour des objectifs de l'apprentissage, une formation fondée sur les problèmes rencontrés et des travaux de projet plus poussés. L'implication active des bénéficiaires dans le renforcement des capacités est également essentielle à une coopération efficace sur le long terme.
- **Lier le développement des compétences à la pratique:** C'est en étant connectés aux besoins spécifiques et aux tâches quotidiennes des bénéficiaires que les programmes de formation fonctionnent le mieux. Bien qu'il soit difficile d'adapter la formation aux besoins d'individus, il est possible de créer des liens avec la pratique grâce à des travaux de projet et d'autres exercices pratiques.
- **Sélection des bénéficiaires:** L'efficacité des programmes de formation dans le renforcement des capacités est fonction non seulement du contenu et de la méthode, mais aussi du choix des participants. Cela s'applique également à des programmes de soutien plus complets comme le PIP. Il est essentiel, en l'occurrence, d'expliquer d'entrée de jeu, clairement et sans ambiguïté, les effets escomptés de la coopération technique.

- ***Créer des compétences locales en matière de renforcement des capacités:*** L'investissement auprès de fournisseurs locaux de services de formation et de conseil sert à établir des capacités durables à plus long terme. De plus, les fournisseurs de services locaux sont mieux à même de communiquer, non seulement parce qu'ils maîtrisent la langue locale, mais aussi parce qu'ils connaissent le contexte culturel.
- ***Répartition ordonnée et interconnexion des efforts de renforcement des capacités:*** Pour assurer l'efficacité et la durabilité des efforts de renforcement des capacités, il est essentiel de les répartir de manière ordonnée et d'assurer leur interconnexion. Il est ainsi nécessaire d'avoir accès à des sources de financement et d'éviter un chevauchement et/ou une répartition désordonnée des efforts de renforcement des capacités entre différents programmes de coopération technique. Dans le même temps, il nous faut reconnaître l'effet cumulatif des projets de coopération technique sur le renforcement des capacités, de sorte qu'il peut être difficile de distinguer les effets individuels de chaque projet.
- ***Évaluation et suivi des progrès:*** Bien que la coopération technique vise la plupart du temps à renforcer certains aspects des capacités dans le domaine SPS, des effets de plus grande ampleur sous-tendent souvent ces objectifs, par exemple les résultats à l'exportation, l'inclusion des petites entreprises, etc. Une structure à plusieurs niveaux des effets escomptés est appropriée pour la plupart des programmes de coopération technique, en particulier si les programmes en question sont limités dans le temps, que les effets tardent à venir et/ou que les problèmes d'attribution sont importants. Parallèlement, il est essentiel que les bénéficiaires soient en mesure de suivre et d'évaluer le développement de leurs propres capacités.
- ***Rôle de médiateur:*** Bien qu'il y ait une tendance à se concentrer sur les effets immédiats de la coopération technique sur les capacités SPS, dans certains cas, l'un des rôles clés des interventions extérieures est d'agir en tant que médiateur et/ou preneur de risques. Ainsi, les donateurs et les responsables de la mise en œuvre des projets, en tant que parties extérieures en qui on a (souvent) confiance et qui sont respectées et/ou puissantes, peuvent intervenir pour trouver des solutions à des situations locales paralysées et/ou servir d'intermédiaires entre les parties prenantes.
- ***Perturbations des marchés:*** Des efforts devraient être faits pour minimiser les effets de distorsion sur la demande et les prix du marché que peuvent avoir les projets et programmes de coopération technique, par exemple en partageant les coûts et en associant le soutien à des plans d'action convenus.
- ***Soutien politique:*** Pour que les efforts de renforcement des capacités soient efficaces et durables, il est essentiel que les décideurs s'y investissent. Inciter les pays bénéficiaires à évaluer la conception et la mise en œuvre des efforts de renforcement des capacités peut être important à cet égard, à condition que cette évaluation implique des décideurs à un niveau suffisamment élevé. La diffusion des renseignements, y compris via les médias, peut aussi contribuer à créer l'élan politique nécessaire pour mettre les questions SPS au premier plan.

I. INTRODUCTION

1. Ces dernières années, les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) sont devenues une question de plus en plus importante pour le commerce mondial des produits agricoles et alimentaires. Un point particulièrement préoccupant est l'impact potentiel que les mesures de sécurité sanitaire des produits alimentaires et/ou de protection de la santé animale et de préservation des végétaux peuvent avoir sur la capacité des pays en développement à obtenir et/ou garder l'accès aux marchés pour des produits agricoles et alimentaires à forte valeur ajoutée, notamment dans les pays industrialisés. Ces préoccupations sont en partie le reflet de la prépondérance croissante des mesures SPS, mais signalent également que l'on reconnaît de plus en plus à quel point et de quelle manière les flux commerciaux peuvent être affectés. Elles sont généralement plus graves pour les pays à bas revenus qui tendent à avoir de faibles capacités de gestion des mesures SPS, qui peuvent mettre un frein aux efforts visant à la diversification agricole et au développement rural tirés par les exportations.

2. Le fait de reconnaître que les pays en développement connaissent des difficultés en matière de capacités de gestion des mesures SPS a permis de mettre en lumière le rôle de la coopération technique et d'autres formes de soutien du renforcement des capacités, tant de la part des donateurs bilatéraux que de la part d'organisations multilatérales de développement. D'une manière plus générale, l'accent est davantage mis sur l'Aide pour le commerce, en adaptant la coopération en matière de développement au renforcement de la capacité commerciale de façon à permettre aux pays en développement d'améliorer leurs résultats commerciaux au niveau international pour aider leur développement économique. Tandis que la coopération technique, dans sa vaste majorité, vise à surmonter de graves problèmes de conformité, souvent dans le contexte d'autres problèmes et différends d'ordre commercial effectifs ou potentiels, une attention accrue est accordée à la nécessité d'une orientation plus stratégique qui renforce les capacités fondamentales en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires, de protection de la santé animale et de préservation des végétaux et qui permet aux pays en développement d'être plus proactifs dans leur attitude face aux normes SPS en pleine évolution dans le commerce mondial. Dans le même temps, il apparaît nécessaire de mieux coordonner les montants substantiels de la coopération technique qui est fournie dans ce domaine et de partager les expériences afin d'identifier les bonnes pratiques. Le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC) entend jouer un rôle à cet égard.

3. L'accent mis sur les bonnes pratiques dans la coopération technique dans le domaine SPS reflète des préoccupations plus générales concernant la "bonne" aide au développement, c'est-à-dire la question de savoir ce qui fonctionne, et ce qui ne fonctionne pas. Bien qu'il soit admis qu'il est primordial d'augmenter progressivement l'aide, il est reconnu que rendre l'assistance fournie plus efficace est tout aussi important. Fournir une aide au développement efficace et effective exige de mieux cibler les aptitudes, les compétences, les structures institutionnelles et les incitations commerciales dans les pays bénéficiaires. Il semble donc qu'il est nécessaire de concevoir, de mettre en œuvre et d'évaluer les programmes d'assistance en tenant compte des capacités spécifiques des pays en développement, tout en s'affranchissant de la relation habituelle donateur/bénéficiaire. En effet, les directives définies par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement donnent un meilleur éclairage sur la relation entre les partenaires du développement et les bénéficiaires de l'aide en décrivant de manière explicite les rôles et responsabilités de chacun et en insistant sur le fait que les pays en développement doivent s'appropriier le processus de développement. Dans le cadre de ces directives, ce qui nous intéresse dans le cas présent, les donateurs cherchent à offrir une aide au développement efficace qui encourage le sentiment d'appropriation, l'alignement, l'harmonisation et la responsabilité mutuelle selon qu'ils s'appliquent aux questions sanitaires et phytosanitaires.² Un des points clés est ensuite de savoir dans quelle

² Gascoigne, D. (2007). *Identification de paramètres pour les bonnes pratiques et de critères pour estimer l'incidence de l'assistance technique dans le domaine SPS*. Projet de rapport pour le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce, Genève.

mesure les bonnes pratiques contribuent à améliorer la conformité avec les mesures SPS et, partant, à améliorer l'accès aux marchés, la compétitivité commerciale, etc.

4. Le présent rapport est l'une des trois évaluations régionales des bonnes pratiques en matière de coopération technique dans le domaine SPS, chacune étant consacrée à une série de projets pris comme cas d'étude, qui ont été cités par les donateurs comme des exemples de bonnes pratiques. Le rapport examine en particulier les perspectives des bénéficiaires dans chacun des projets étudiés concernant les éléments de bonnes pratiques, ainsi que les résultats et effets obtenus. Parallèlement à la présentation de cas spécifiques de bonnes pratiques, une synthèse et une comparaison des conclusions visent à présenter des perspectives plus générales, par exemple en ce qui concerne:

- la contribution à des améliorations immédiates et/ou à moyen terme dans des domaines particuliers des capacités SPS, par exemple une meilleure sensibilisation aux mesures SPS chez les représentants des autorités publiques et/ou dans le secteur privé; l'adoption de techniques d'inspection basées sur les risques, l'établissement et le maintien de zones indemnes de maladies, le renforcement des capacités relatives aux essais en laboratoire, etc.;
- la contribution à des objectifs de plus grande ampleur, par exemple un meilleur accès aux marchés, un meilleur statut zoosanitaire et phytosanitaire, la réduction de l'impact des maladies transmises par les aliments, la lutte contre la pauvreté, etc.;
- l'innovation et la transférabilité;
- les relations avec la politique nationale et la rentabilité.

5. Le présent rapport est consacré à la région de l'Afrique orientale, en particulier au Kenya, à l'Ouganda et à la Tanzanie. Dans chacun de ces pays, la capacité à se conformer aux mesures SPS sur les marchés d'exportation clés a une énorme influence sur les résultats commerciaux, parallèlement à d'autres facteurs de compétitivité. Ainsi, les tentatives d'exploitation des marchés lucratifs pour les produits agricoles et alimentaires, et notamment les produits non traditionnels de plus grande valeur, dans le cadre des stratégies de lutte contre la pauvreté rurale et de diversification des exportations, sont étroitement liées aux efforts visant à renforcer les capacités dans le domaine SPS. Depuis longtemps, la préoccupation principale est la conformité avec les règlements techniques, les prescriptions officielles des autorités publiques sur les marchés d'exportation. Cependant, depuis peu, l'attention s'est élargie et se porte également sur le rôle parallèle des normes privées, par exemple les normes EurepGAP/GlobalGAP, puisque les acheteurs dominants ont peu à peu mis en œuvre et appliqué leurs propres normes.

6. Les expériences enregistrées dans les trois pays de l'étude de cas mettent en évidence le rôle clé que les capacités SPS entre les secteurs public et privé, et les capacités liées à la sécurité sanitaire des produits alimentaires en particulier, jouent dans la facilitation de l'accès aux marchés d'exportation pour les produits agricoles et alimentaires et dans la détermination de la compétitivité sur ces marchés. En effet, dans ces pays, nous pouvons voir des cas dans lesquels la non-conformité avec des prescriptions SPS s'est traduite par une exclusion des marchés d'exportation (par exemple les exportations de perches du Nil dans les trois pays) et dans lesquels la conformité avec des prescriptions SPS a permis des résultats impressionnants sur les marchés d'exportation (par exemple les produits horticoles au Kenya). Bien que les actions des secteurs privé et public aient été essentielles à l'établissement du niveau requis de capacités et à la réalisation de la conformité avec les mesures SPS sur les marchés d'exportation, les trois pays ont bénéficié (et continuent de bénéficier) d'une coopération technique considérable, ce qui fait d'eux des exemples idéaux permettant d'examiner les concepts des bonnes pratiques dans ce domaine.

II. APERÇU DE LA MÉTHODOLOGIE

Sélection des projets pris comme cas d'étude

7. Les projets pris comme cas d'étude examinés ci-dessous ont été nommés par les donateurs en réponse à une demande de renseignements sur les bonnes pratiques en matière de coopération technique dans le domaine SPS (G/SPS/GEN/816) distribuée par l'OMC et l'OCDE aux Membres de l'OMC et aux points de contact du Comité d'aide au développement de l'OCDE en janvier 2008. L'enquête demandait des renseignements sur les projets de coopération technique dans le domaine SPS menés dans les régions suivantes, qui pourraient être considérés comme des exemples de bonnes pratiques:

- Amérique centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Panama).
- Afrique orientale (Kenya, Tanzanie et Ouganda).
- Sous-région du delta du Grand Mékong (Cambodge, République démocratique populaire lao et Viet Nam).

8. Au terme de ce processus, six projets qui avaient été mis en œuvre dans au moins un des trois pays de l'Afrique orientale ont été désignés pour l'analyse:

- Programme Initiative Pesticides (PIP) (Union européenne) (étudié au Kenya et en Ouganda).
- Comité d'information phytosanitaire d'Afrique orientale (EAPIC) (USAID) (étudié au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda).
- Évaluations des besoins en renforcement des capacités (FAO) (étudié au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda).
- Programme de perfectionnement sur l'infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires (SWEDAC) (étudié en Tanzanie et en Ouganda).
- Cours de formation du Programme mondial Salm-Surv sur la surveillance par les laboratoires de maladies présentes dans les aliments, destiné aux pays anglophones d'Afrique centrale et orientale (OMS) (étudié au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda).
- Étude sur les coûts de la sécurité sanitaire des produits agroalimentaires et du respect des mesures SPS en Tanzanie, au Mozambique et en Guinée (CNUCED) (étudié en Tanzanie).

9. Dans les cas où ces projets avaient été mis en œuvre dans plus d'un des pays visés par l'étude, une comparaison et une mise en opposition des expériences entre les différents pays ont été tentées. Les pays dans lesquels chaque projet a été examiné sont indiqués entre parenthèses ci-dessus.

Sources d'information

10. Diverses sources d'information ont été utilisées pour rassembler des renseignements factuels et des renseignements sur les méthodes et expériences à propos de chacun des six projets, comme suit:

- Pour quatre des six projets pris comme cas d'étude, les donateurs avaient rempli un questionnaire standard demandant des renseignements factuels de base sur le projet.

Ce questionnaire a été distribué en annexe au document G/SPS/GEN/816. Il n'a pas été rempli pour le Programme Initiative Pesticides, ni pour les Évaluations des besoins en renforcement des capacités. Une synthèse des renseignements donnés dans ces questionnaires figure à l'annexe II.

- Contact a été pris par courrier électronique avec le personnel des donateurs et/ou des responsables de mise en œuvre associés à chacun des six projets étudiés. Une requête a été présentée demandant tout document de référence, y compris des rapports d'étude, des conceptions de projets, des évaluations, des listes de participants à des programmes de formation, etc. De plus, les personnes impliquées dans l'administration, la conception et/ou la mise en œuvre des projets ont eu la possibilité de donner leurs propres perspectives sur les éléments liés aux bonnes pratiques.
- Les documents de projets obtenus directement des donateurs en réponse à une demande du FANDC et/ou de l'équipe chargée de l'étude, ainsi que ceux obtenus grâce à une recherche Internet, ont été examinés.
- De longues discussions par téléphone et/ou par courrier électronique ont été tenues avec certains membres du personnel impliqué dans l'administration, la conception et/ou la mise en œuvre des projets. Elles ont permis de recueillir des perspectives plus approfondies avant que ne soit obtenu le volume principal des données décrit ci-dessous.
- Afin de sonder les perspectives des bénéficiaires des six projets, une série d'entretiens détaillés se sont tenus au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda durant la période allant du 28 juillet au 15 août 2008. Les entretiens ont été menés en personne sur la base d'un guide standard semi-structuré (annexe III). Une liste des personnes interrogées figure à l'annexe IV; veuillez noter qu'elle n'inclut pas les personnes qui ont préféré garder l'anonymat.

11. Les renseignements obtenus par ces différents moyens ont ensuite été synthétisés, d'abord par projet, puis au niveau des six projets pris comme cas d'étude.

Critères pour estimer l'incidence et l'efficacité de la coopération technique dans le domaine SPS

12. Le point de départ pour définir des critères ou des indicateurs de l'incidence et de l'efficacité de la coopération technique dans le domaine SPS était un cadre d'évaluation des bonnes pratiques dans ce domaine, élaboré pour le FANDC.³ Ce cadre met en lumière les problèmes rencontrés lors de l'évaluation des incidences d'un projet ou programme de coopération technique donné. Dans le contexte présent, les différents problèmes sont les suivants:

- Souvent, les effets d'un projet de coopération technique donné se font ressentir ultérieurement, bien après la fin du projet lui-même. Cela est particulièrement vrai pour les objectifs de plus grande ampleur qui, en conséquence, sont souvent exclus des évaluations de projet et déterminer à quoi ils sont imputables peut être très difficile.
- Bien des pays en développement – et ceci s'applique sans aucun doute au Kenya, à la Tanzanie et à l'Ouganda – accueillent de nombreux projets de coopération technique dans le domaine SPS, dont les champs d'application peuvent considérablement se

³ Gascoigne, D. (2007). *Identification de paramètres pour les bonnes pratiques et de critères pour juger l'incidence de l'assistance technique dans le domaine SPS*. Projet de rapport pour le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce, Genève.

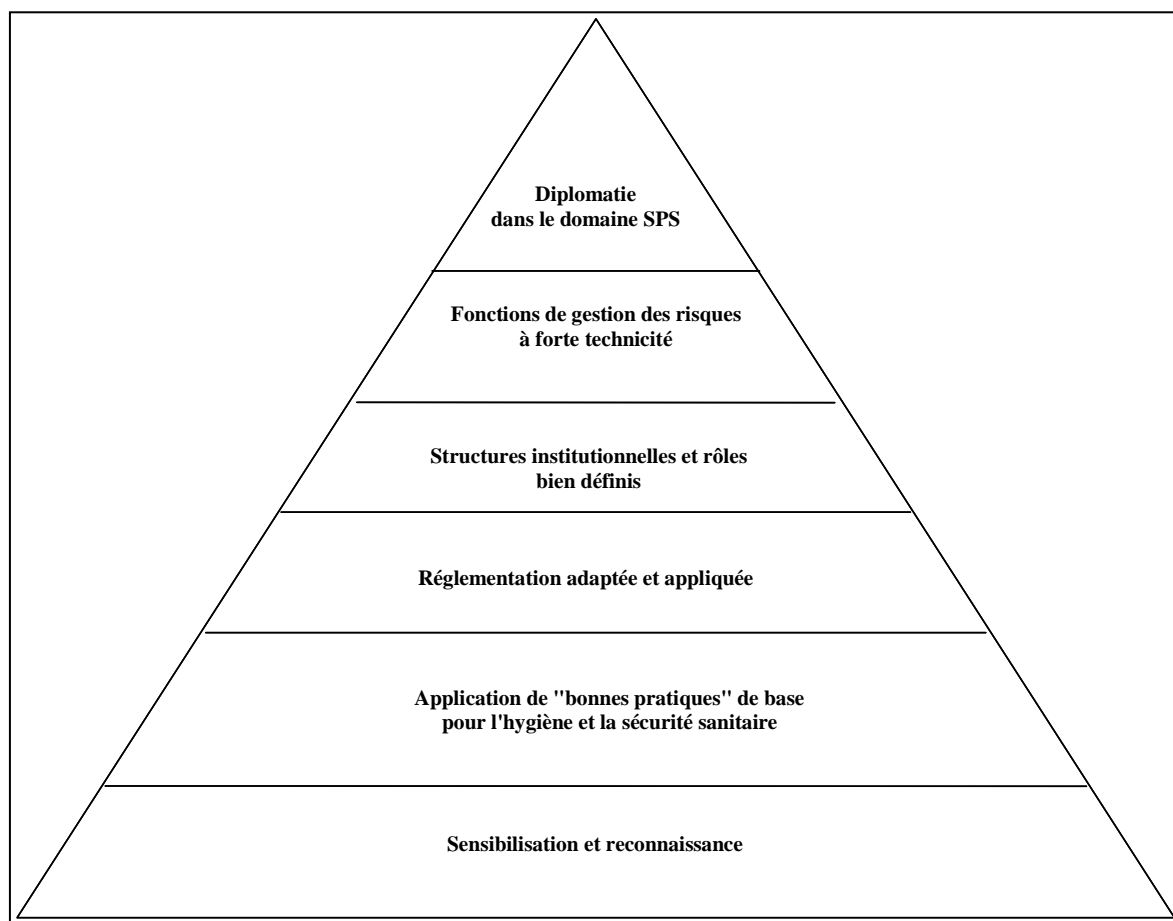
chevaucher. Ainsi, toute tentative d'attribuer des changements dans les niveaux de capacités SPS et/ou d'imputer certains effets de plus grande ampleur à un projet en particulier devient problématique et les risques de double comptage sont substantiels.

- Dans bon nombre de cas, les projets individuels de coopération technique englobent un nombre restreint d'aspects des capacités SPS, même au sein d'un domaine précis (par exemple la sécurité sanitaire des produits alimentaires ou la santé animale), et/ou s'articulent autour d'un sous-ensemble d'éléments reconnus du renforcement des capacités. Bien qu'il soit possible d'identifier les effets même limités de ces projets (par exemple des niveaux accrus de compétences techniques suite à un programme de formation), pour de nombreux projets, cela pose indubitablement de sérieuses questions quant à l'évaluation possible des effets de plus grande ampleur.
- Les projets avaient des portées sensiblement différentes, ce qui fait qu'il est difficile de comparer et de mettre en opposition les effets et l'efficacité de chacun d'entre eux. Ainsi, tandis que le PIP, par exemple, s'intéressait simultanément à plusieurs contraintes en termes de capacités affectant les exportateurs de produits frais, le Cours de formation du Programme mondial Salm-Surv sur la surveillance par les laboratoires de maladies présentes dans les aliments, destiné aux pays anglophones d'Afrique centrale et orientale visait à développer des compétences spécifiques en matière d'analyse et de surveillance pour les laboratoires. En l'occurrence, les mesures que nous appliquerions pour évaluer l'efficacité de chaque programme seraient relativement différentes.

13. Dans l'évaluation des effets et de l'efficacité de la coopération technique dans le domaine SPS, une distinction est établie entre les effets spécifiques sur les capacités SPS et les effets de plus grande ampleur qui en découlent. S'agissant des effets eux-mêmes, il importe de distinguer les multiples fonctions interconnectées qui constituent les capacités en matière de gestion de la sécurité sanitaire des produits alimentaires, de la santé des animaux et/ou de la préservation des végétaux, et de reconnaître que ces fonctions sont, d'une certaine manière, hiérarchisées ou ordonnées. Ainsi, dans un sens relativement large, nous appliquons la hiérarchie des fonctions de gestion dans le domaine SPS telle qu'elle est représentée dans le graphique 1.⁴

⁴ Banque mondiale (2005). *Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*. Banque mondiale, Washington, D.C.

Schéma 1: Hiérarchie des fonctions de gestion liées au commerce dans le domaine SPS



Source: Banque mondiale (2005).

14. Dans cette hiérarchie, la base de tout système de gestion dans le domaine SPS est la sensibilisation et la reconnaissance, dans le secteur public comme dans le secteur privé, et des décideurs jusqu'aux responsables de la mise en œuvre et du fonctionnement, de l'importance de contrôles SPS efficaces pour la compétitivité des exportations et de la reconnaissance, par chaque partie, de son propre rôle dans le système. Il est peu probable qu'un système de gestion dans le domaine SPS puisse être efficace sans une appréciation de grande ampleur des fonctions et rôles qui lui sont associés. L'étape suivante est l'application de pratiques établies en matière de gestion des risques et de la qualité à l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, de la production à la distribution, notamment le système HACCP, les bonnes pratiques de fabrication (BPF) et les bonnes pratiques agricoles (BPA). Une intervention en termes de réglementation peut être nécessaire afin d'imposer la mise en œuvre de ces pratiques si les incitations à le faire fondées sur le marché sont insuffisantes à court et à moyen termes. Grâce à une sensibilisation générale et à l'application commune de bonnes pratiques, de nombreux risques SPS potentiels peuvent être contrôlés efficacement au niveau de l'exploitation agricole ou de la fabrique. Cependant, il existe d'autres risques de nature plus systémique qui ne se limitent pas à des opérations de production ou de transformation spécifiques, de sorte qu'ils ne peuvent pas être entièrement contrôlés d'une manière décentralisée et exigent une approche plus large ou une action collective. Cela peut entraîner des fonctions de recherche et d'analyse, des systèmes de surveillance et de quarantaine, ainsi que des mesures de gestion d'urgence. Bon nombre des maladies affectant les animaux et les végétaux relèvent de cette catégorie. Ces fonctions à plus forte technicité impliquent souvent des compétences complexes, un équipement spécialisé et des structures organisationnelles bien définies, le tout financé

par des fonds permanents. Certaines de ces fonctions doivent être juridiquement mandatées de façon à assurer qu'elles sont mises en œuvre d'une manière appropriée. Enfin, au sommet de la hiérarchie se trouve la diplomatie dans le domaine SPS, qui se rapporte à l'interaction avec l'OMC, la Commission du Codex Alimentarius, l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et la CIPV, ainsi qu'aux relations bilatérales avec les partenaires commerciaux.

15. Les objectifs ou effets de plus grande ampleur de la coopération technique dans le domaine SPS représentent les conséquences de capacités de gestion améliorées dans ce domaine. Nous établissons ici une distinction entre trois effets de plus grande ampleur de l'amélioration des capacités de gestion dans le domaine SPS:

- Amélioration de la sécurité sanitaire des produits alimentaires et du statut zoosanitaire et/ou phytosanitaire, par exemple incidence moindre des maladies, confirmation du statut exempt de maladies, etc.
- Amélioration des résultats commerciaux pour des produits de base agricoles et alimentaires clés, y compris augmentation du volume ou de la valeur des exportations vers les marchés existants, accès à de nouveaux marchés d'exportation, etc.
- Réduction des niveaux de pauvreté et augmentation des revenus/moyens de subsistance découlant de meilleurs résultats commerciaux et/ou d'une productivité accrue.

16. Il importe de reconnaître que, comme il a été évoqué plus haut, déterminer l'incidence de projets de coopération technique donnés sur certains éléments ou sur l'ensemble des capacités de gestion dans le domaine SPS est bien plus facile que d'attribuer les effets sur les conséquences de plus grande ampleur. En effet, bon nombre des projets que nous examinons ici ont pour objectif déclaré l'amélioration d'éléments spécifiques des capacités de gestion dans le domaine SPS (de moindre ampleur), tout en visant implicitement à contribuer au renforcement des effets de plus grande ampleur.

17. Il devrait également être reconnu que trois des six projets pris comme cas d'étude définissent une série d'effets escomptés et que ceux-ci devraient bien évidemment constituer le point de départ de toute analyse de l'efficacité de la coopération technique. Ainsi, le PIP visait à:

- Rendre les agriculteurs plus sensibles à la sécurité sanitaire des produits alimentaires et aux bonnes pratiques agricoles.
- Améliorer l'accès aux marchés pour les entreprises exportatrices grâce à la certification.
- Diminuer les résidus de pesticides grâce à l'adoption des BPA.
- Renforcer la coordination du secteur grâce à la création de groupes de travail.
- Multiplier les activités de services et les activités connexes.
- Lutter contre la pauvreté et augmenter les revenus des agriculteurs.

18. Les effets visés par l'EAPIC incluaient également plusieurs améliorations spécifiques en matière de capacités de gestion dans le domaine SPS, ainsi que d'autres effets de plus grande ampleur:

- Renforcement de la surveillance et de l'évaluation des risques liés aux parasites.

- Amélioration de l'accès au marché et du commerce avec les États-Unis.
- Meilleur partage des informations entre les ONPV régionales au moyen de bases de données.

19. Inversement, les Évaluations des besoins en renforcement des capacités de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en faveur du Kenya, de la Tanzanie et de l'Ouganda étaient axées sur des effets de moindre ampleur en termes de renforcement des capacités de gestion dans le domaine SPS (notamment la sécurité sanitaire des produits alimentaires)⁵:

- Fournir un niveau de protection approprié pour les consommateurs nationaux contre les risques liés à la sécurité sanitaire des produits alimentaires.
- Se conformer aux cadres de politique et juridiques pertinents et assurer la mise en place d'un programme efficace de contrôle de la sécurité sanitaire des produits alimentaires.
- Assurer et démontrer la conformité avec les prescriptions et obligations internationales en matière de sécurité sanitaire et de qualité des produits alimentaires, notamment les prescriptions du Codex Alimentarius et de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) et d'autres prescriptions émanant de partenaires commerciaux.

20. Les effets escomptés du Programme de perfectionnement sur l'infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires, du Programme mondial Salm-Surv (GSS) de formation sur la surveillance par les laboratoires de maladies présentes dans les aliments, destiné aux pays anglophones d'Afrique centrale et orientale, et l'Étude de la CNUCED sur les coûts de la sécurité sanitaire des produits agroalimentaires et du respect des mesures SPS en Tanzanie, au Mozambique et en Guinée tendent à être plus étroitement définis ou sont moins explicites. Par exemple, l'objectif déclaré du réseau GSS est de "renforcer et améliorer les capacités des laboratoires nationaux et régionaux concernant la surveillance de *Salmonella* et des autres principaux agents pathogènes d'origine alimentaire et la résistance aux antimicrobiens de *Salmonella* et *Campylobacter* chez les personnes et les animaux et dans les aliments au moyen des activités du programme".⁶

Problèmes rencontrés

21. Même si la collecte et l'analyse des données présentées ci-dessous se sont déroulées relativement facilement, certaines problèmes ont été rencontrés qui ont entravé l'analyse et limité la validité des conclusions. Les problèmes les plus marquants ont été les suivants:

- Les renseignements mis à disposition pour chacun des six projets pris comme cas d'étude différaient considérablement en termes de volume comme en termes de type de renseignements disponibles. Établir une comparaison valable entre les six projets a donc été problématique; ainsi, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les différences en termes d'expériences d'un projet à l'autre sont simplement dues au fait que le volume des renseignements disponibles était plus ou moins important.

⁵ FAO (2006). *Assessment of Capacity Building Needs of the Food Control System United Republic of Tanzania*. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.

⁶ OMS (2008). Activités clés du Programme mondial Salm-Surv. <http://www.who.int/salmsurv/activities/en/index.html>. Adresse consultée le 22 août 2008.

- Bien que le personnel des donateurs et/ou des organismes responsables de la mise en œuvre ait été généralement coopératif, dans certains cas, sa capacité à fournir des renseignements détaillés sur le projet qui le concernait était limitée.
- Dans certains cas, les bénéficiaires étaient réticents à communiquer aux chercheurs leurs vues et expériences personnelles, bien qu'ils aient eu la possibilité de rester anonymes s'ils le souhaitaient. Même si cela peut tenir au fait que de nombreuses personnes interrogées avaient des emplois du temps chargés, il était également manifeste qu'il y avait une certaine retenue de la part de certaines d'entre elles, soit parce qu'elles estimaient n'être pas d'un grade suffisamment élevé pour pouvoir faire des commentaires ou n'avoir pas été autorisées à en faire, soit parce qu'elles s'inquiétaient du fait que leurs réponses puissent compromettre la possibilité d'une coopération technique future.
- La portée et la structure des six projets pris comme cas d'étude étaient plutôt étroites et excluaient plusieurs aspects essentiels de la coopération technique dans le domaine SPS, ce qui a restreint la validité des constatations, et les résultats devraient être interprétés en tenant compte de ces restrictions.

III. PARAMÈTRES DES BONNES PRATIQUES POUR CE QUI EST DE FOURNIR ET DE RECEVOIR UNE COOPÉRATION TECHNIQUE DANS LE DOMAINE SPS

Bref aperçu des projets examinés

22. La présente section donne un bref aperçu de chacun des six projets examinés, tandis que l'annexe I donne des détails spécifiques sur les activités des projets dans chaque pays participant à l'étude.

Programme Initiative Pesticides (PIP)

23. Le projet PIP a été rendu opérationnel au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda en 2001, dans le contexte d'un programme de coopération technique touchant un plus grand nombre de pays ACP, avec un financement initial de 38 millions d'euros sur cinq ans. Des fonds supplémentaires ont été versés par les bénéficiaires selon une formule de partage des coûts. Le PIP a été mis en place par l'UE à la demande des pays ACP en réponse à des préoccupations concernant les effets négatifs potentiels, sur les exportations de produits frais, de l'harmonisation des contrôles imposés par les États membres des pesticides dans les produits alimentaires et, notamment, de l'établissement de limites maximales de résidus (LMR) pour l'ensemble de l'UE. Certaines préoccupations concernaient en particulier l'incidence sur la compétitivité du secteur de l'exportation des pays ACP, la concentration du secteur et l'exclusion des petits exploitants. En conséquence, le danger d'une exclusion des marchés de l'UE était aggravé par l'émergence et la domination croissante des normes entre entreprises et des normes privées collectives, plus spécifiquement des normes EurepGAP/GlobalGAP.

24. Les objectifs fixés pour le PIP étaient les suivants:

- Fournir des renseignements actualisés sur les prescriptions en matière de qualité en vigueur sur le marché européen au moyen d'un système centralisé disponible sur Internet et par d'autres sources.
- Aider les pays ACP à élaborer des règlements qui encouragent et soutiennent les bonnes pratiques agricoles, notamment en ce qui concerne les cultures tropicales mineures.

- Promouvoir les bonnes pratiques d'entreprise en aidant les entreprises des pays ACP à ajuster, moderniser et certifier leurs pratiques.
- Aider la réorganisation du secteur des produits frais et le renforcement des capacités des différents acteurs des secteurs de l'exportation des pays ACP.

25. Les trois premiers objectifs devaient être réalisés en fournissant des renseignements, en formant les producteurs et en donnant des conseils sur les processus de vérification et de certification, ainsi qu'au moyen d'autres activités mises en place en fonction des besoins spécifiques des bénéficiaires. Le quatrième objectif devait être réalisé au moyen de l'établissement des groupes de travail nationaux qui travaillent avec les petits exploitants et les exportateurs, de la formation des fournisseurs de services locaux et du personnel des laboratoires et des instituts de recherche, du renforcement des capacités de contrôle nationales liées au commerce de produits frais, etc.

26. Sur un plan plus général, le PIP visait à contribuer au développement d'un commerce durable entre les pays ACP et l'UE. Il s'inspirait donc des trois principes directeurs principaux de l'Accord de Cotonou entre les pays ACP et l'UE, à savoir le soutien au développement du secteur privé dans les pays ACP, la lutte contre la pauvreté et la promotion de l'intégration régionale.

Comité d'information phytosanitaire d'Afrique orientale

27. L'idée à l'origine de l'EAPIC est venue d'une réunion des ONPV d'Afrique orientale sur l'évaluation des risques liés aux parasites, tenue en avril 2006. Il a été reconnu que l'aptitude des pays de la région de l'Afrique orientale à remplir leur mandat, dans le cadre de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV), consistant à fournir des renseignements sur les parasites et maladies des végétaux ayant une importance pour le commerce international, était limitée du fait d'une infrastructure déficiente et d'une faible capacité à réunir et à gérer les informations phytosanitaires. L'EAPIC a été établi pour faire face à ces contraintes, avec un soutien financier (130 000 dollars EU) et technique de l'USAID, ce dernier impliquant la participation active du Service d'inspection zoosanitaire et phytosanitaire (APHIS) des États-Unis. À l'heure actuelle, les membres de l'EAPIC sont les ONPV du Kenya, du Rwanda, de la Tanzanie, de l'Ouganda et de la Zambie, ainsi que l'Union africaine (UA) et le Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA).

28. Le projet de l'EAPIC consiste à élaborer des méthodes et des protocoles pour le signalement d'organismes nuisibles d'une manière systématique et à établir une base de données régionale accessible via Internet sur les parasites des végétaux, qui facilitera le partage de données entre les pays membres. L'objectif est que ces données permettront aux ONPV de la région de déterminer des priorités dans les contrôles visant les parasites et maladies des végétaux, en tenant compte des contraintes existantes en termes de ressources, y compris pour ce qui est de la surveillance, de la détection, du diagnostic, de l'inspection et du signalement. La tâche du Comité vise en outre à soutenir l'établissement de prescriptions sanitaires et phytosanitaires dans toute l'Afrique orientale qui sont conformes aux protocoles de la CIPV et facilitent le commerce régional et international de produits d'origine végétale. D'une manière plus générale, le projet est vu comme offrant une structure pour encadrer les contrôles SPS régionaux dans leur ensemble, y compris l'harmonisation des protocoles d'inspection à la frontière.⁷

Évaluations des besoins en renforcement des capacités

29. Ce projet a été mis en œuvre par la FAO dans le cadre du Programme de coopération technique FAO/Norvège, qui englobait la sécurité sanitaire des produits alimentaires dans le champ de ses activités. Le projet a trouvé une partie de son élan dans la Conférence régionale FAO/OMS pour

⁷ Suiter, K., Garcia, L. et Stinner, R. (2008). *Building Sanitary/Phytosanitary (SPS) capacity in East Africa*. Présentation PowerPoint.

l'Afrique sur la sécurité sanitaire des aliments, tenue en 2005, qui a recommandé que la FAO entreprenne "une étude de diagnostic de la situation de la sécurité sanitaire des aliments au niveau de la région afin de déterminer les besoins de mise à niveau les plus urgents et les domaines prioritaires".⁸ Les outils élaborés par la FAO pour aider les organismes nationaux de contrôle alimentaire à évaluer leurs besoins en capacités ont été appliqués dans ce contexte.⁹

30. Les Évaluations des besoins en renforcement des capacités ont été entreprises par la FAO au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda, en ayant recours au même consultant international dans les trois pays, qui était associé à un consultant local dans chacun d'entre eux. Ces évaluations ont suivi les procédures de l'outil d'évaluation rapide cité plus haut. En fait, elles ont servi à la fois à tester l'outil en question et à fournir des évaluations rapides de l'état actuel des capacités de contrôle alimentaire dans chacun des trois pays participants. Les évaluations ont inclus l'élaboration de plans d'action nationaux visant le renforcement des capacités de contrôle alimentaire, qui ont été discutés et acceptés par les gouvernements respectifs lors de réunions nationales de consultation avec les parties prenantes, en janvier 2007. Les évaluations ont ensuite été rassemblées dans des rapports de la FAO, dont deux sont disponibles au public sur le site Web de la FAO.

Programme de perfectionnement sur l'infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires

31. Il s'agit d'un programme de formation annuel proposé par le SWEDAC et qui s'inscrit dans le cadre plus vaste du programme international de formation (PIF) de l'ASDI. L'objectif général du PIF est de "contribuer au développement des capacités et aux processus de changement dans des pays partenaires et d'autres pays en développement en offrant à des personnes ciblées des programmes de formation dans des domaines auxquels la coopération suédoise au développement donne la priorité, dans lesquels le savoir-faire suédois est demandé et dans lesquels il est fait usage de l'expérience acquise par des pays à différents stades de développement".¹⁰

32. Chaque cours du PIF est axé sur une gamme de questions présentant un intérêt pour certains pays en développement, par exemple les mesures SPS et OTC, les négociations commerciales, etc. Au cours des années précédentes, le SWEDAC a aidé à élaborer des procédures de notification et à mettre en œuvre de nouvelles méthodes d'essai et de nouveaux systèmes de qualité, en fonction d'évaluations des besoins dans les pays bénéficiaires. Chaque programme compte des participants de plusieurs pays, d'une région spécifique ou du monde entier. Il n'est pas rare d'y voir des participants individuels venant de plus de 60 pays. Étant donné que chaque participant peut avoir ses propres besoins et objectifs en matière de formation, qui peuvent ne pas correspondre exactement aux objectifs et au thème du cours proposé, il lui est demandé de réaliser un projet sur une période de six mois une fois rentré dans son pays. Le thème de ce projet peut être choisi par le participant lui-même mais devrait aider à renforcer ses propres compétences et contribuer au développement de son institution et de son pays. Ainsi, le programme de formation est supposé jouer un rôle moteur et servir d'outil pour soutenir le développement du projet du participant, plutôt que d'être le produit final en et par lui-même.

33. Le cours auquel l'étude de cas s'intéresse a été donné durant la période allant du 21 janvier au 16 février 2007, avec le thème *Infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires*, et une session de suivi en septembre de la même année. Le budget était de

⁸ FAO/OMS (2005). Rapport final. *Conférence régionale pour l'Afrique sur la sécurité sanitaire des aliments, Harare, 3-6 octobre 2005*. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.

⁹ FAO (2007) *Renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire: Guide d'évaluation rapide des besoins en renforcement des capacités* et FAO (2007) *Renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire: Directives pour l'évaluation des besoins en renforcement des capacités*.

¹⁰ ASDI (2008). *Infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire et la qualité des produits alimentaires*, http://www.sida.se/?d=160&language=en_US. Adresse consultée le 27 août 2008.

740 000 dollars EU. Le programme a couvert des thèmes tels que les principes pour l'élaboration de lois et politiques nationales en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires, les questions SPS et le système commercial, les normes internationales, les systèmes de contrôle alimentaire, les mécanismes et lois de l'UE, le système HACCP, l'analyse et l'évaluation des risques, les processus d'accréditation et les essais en laboratoire. Les participants se sont familiarisés avec des exemples de bonnes pratiques dans ce domaine en visitant des entreprises de produits alimentaires, des installations publiques de contrôle de la sécurité sanitaire des produits alimentaires, etc.

Cours de formation du Programme mondial Salm-Surv sur la surveillance par les laboratoires de maladies présentes dans les aliments, destiné aux pays anglophones d'Afrique centrale et orientale

34. Ce projet a été lancé par l'OMS suite à une évaluation globale des besoins qui a montré que de nombreux pays en développement ne disposent pas de l'infrastructure de base requise pour la surveillance de la salmonelle en laboratoire. En conséquence, l'OMS a établi le GSS en janvier 2000, compte tenu de l'importance, pour la santé publique, des maladies présentes dans les aliments et de la nécessité d'une meilleure surveillance par les laboratoires et de meilleures capacités de tests dans ce domaine.

35. Le Programme mondial Salm-Surv est un réseau mondial de laboratoires et de particuliers intervenant dans la surveillance, l'isolation, l'identification et les essais d'antibio-résistance concernant *Salmonella*. Il fait partie intégrante des efforts déployés par l'OMS pour renforcer les capacités de ses États membres concernant la surveillance des principales maladies présentes dans les aliments et la lutte contre celles-ci, et pour contribuer à la mobilisation mondiale visant à endiguer la résistance aux antimicrobiens des agents pathogènes d'origine alimentaire. Le programme s'adresse aux microbiologistes et aux épidémiologistes qui travaillent dans les services de santé publique, les services vétérinaires, les services en rapport avec l'alimentation et la protection de l'environnement. Bien que le GSS soit axé pour l'heure sur *Salmonella*, des efforts sont entrepris pour l'élargir à d'autres agents pathogènes d'origine alimentaire. En effet, l'isolation de *Campylobacter* et d'*E Coli 0157* est incluse dans le programme de formation proposé.

36. Le GSS propose un programme de formation à plusieurs niveaux dans le cadre de ses activités. L'étude s'intéresse en l'occurrence au cours de base (ou de niveau I) offert au Kenya durant la période allant du 29 octobre au 2 novembre 2007, qui a coûté environ 100 000 dollars EU. Ce cours était axé sur les bactéries *Salmonella* et *Vibrio Cholerae* non typhoïdiques en tant qu'agents pathogènes dans les pays visés. Le cours, qui avait été initialement conçu pour les pays africains francophones, a été adapté pour les pays africains anglophones par un expert de l'OMS basé en Afrique. Ce cours a englobé les aspects théoriques de la surveillance et des essais en laboratoire, ainsi que des études de cas pratiques.

Étude sur les coûts de la sécurité sanitaire des produits agroalimentaires et du respect des mesures SPS en Tanzanie, au Mozambique et en Guinée

37. Cette étude a été entreprise, pour un montant de 18 000 dollars EU, en Tanzanie, au Mozambique et en Guinée, afin d'identifier et de quantifier les coûts de la conformité avec les normes SPS auxquels sont confrontées les exportations de produits tropicaux. L'étude a débuté en 2004 pour s'achever en 2006 et a fait suite à une réunion d'experts de la CNUCED sur l'accès aux marchés, au cours de laquelle la Tanzanie, le Mozambique et la Guinée avaient demandé une assistance liée aux normes. En Tanzanie, la Banque mondiale s'est chargée de l'étude avec l'intention de faire en sorte que les estimations des coûts de la conformité soient identifiées et que des actions soient recommandées pour renforcer les capacités, notamment en ce qui concerne la conformité avec les normes EurepGAP/GlobalGAP dans les systèmes tanzaniens de production et de distribution. L'étude, qui a fait intervenir producteurs, exportateurs, organismes commerciaux, entreprises et institutions, a identifié les coûts macro et microéconomiques de la conformité. Les coûts macro-économiques incluaient les dépenses publiques et semi-publiques (par exemple la formation, la

modernisation de l'infrastructure et de l'équipement, l'inspection, les essais, etc.), tandis que les coûts microéconomiques incluaient les coûts de démarrage et les coûts récurrents incombant aux entreprises (par exemple l'achat d'équipement, la formation, la mise en œuvre de systèmes de gestion, etc.). L'étude a également permis l'élaboration d'un ensemble complet d'outils qui peuvent être utilisés par les secteurs public et privé pour tester et améliorer les systèmes de contrôle de la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Un atelier national s'est tenu en Tanzanie sur la base des conclusions tirées des trois pays participants.

Bonnes pratiques dans la conception des projets

Programme Initiative Pesticides

38. Les bénéficiaires des secteurs privé et public ont été quasiment unanimes dans leur approbation de la conception du PIP. Même si aucun des pays bénéficiaires auxquels nous avons parlé n'a été impliqué dans le lancement ou la conception du projet, en partie du fait que le PIP est un projet plurinationnel qui va bien au-delà de l'Afrique orientale, et que sa mise en place a assurément été perçue comme un processus descendant, les objectifs du projet ont été considérés comme appropriés et tombant à point nommé, compte tenu des difficultés auxquelles les secteurs des produits frais des trois pays étaient confrontés. Les bénéficiaires n'avaient pas connaissance de la manière dont ces objectifs avaient été définis et ne savaient pas si une évaluation des besoins, sous une forme ou une autre, avait été entreprise pour étayer la conception du projet, mais il a été généralement estimé que toute évaluation substantielle au niveau des pays était peu probable étant donné la vaste portée géographique du PIP.

39. Il est apparu que le soutien envers le PIP au niveau politique et au sein du secteur des produits frais de chacun des trois pays était important. Cela montre que le projet a été vu comme s'attaquant à un réel problème, à savoir la menace potentielle sur les exportations de produits frais vers l'UE. Certains éléments indiquent toutefois que, bien que le PIP soit perçu favorablement aujourd'hui, cela n'était pas nécessairement le cas lorsqu'il a été initialement mis en œuvre. Il importe de rappeler que le PIP a débuté en 2001 et que l'évaluation qui en est faite actuellement ne peut que refléter la situation actuelle et constituer une reconstruction *a posteriori* de vues antérieures concernant le projet. En effet, certaines personnes interrogées ont laissé entendre que, de prime abord, elles avaient été sceptiques quant au projet et que le PIP lui-même avait largement contribué à leur faire reconnaître les problèmes potentiels auxquels elles étaient confrontées du fait de l'évolution, au niveau de l'UE, des prescriptions relatives aux limites maximales de résidus et d'autres prescriptions en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires. Ce point soulève une question intéressante: comment les bénéficiaires potentiels peuvent-ils être impliqués dans la conception d'un projet comme le PIP alors qu'ils n'ont pas conscience des problèmes qu'ils doivent affronter dans le domaine SPS et/ou en ont une compréhension insuffisante?

40. La sensibilisation concernant la portée du PIP a été extrêmement différente d'un bénéficiaire à l'autre. D'une manière générale, les grandes entreprises et les agents publics avaient une meilleure compréhension des multiples composants du projet et de la manière dont ils s'emboîtaient pour, ensemble, s'atteler aux défis associés à la gestion de la question des résidus de pesticides et des autres questions relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires dans le secteur des produits frais. Ces bénéficiaires se considéraient généralement comme activement impliqués dans le PIP au niveau de la gestion et estimaient ainsi avoir une certaine influence sur la façon dont le projet évoluait au fil du temps. En revanche, les entreprises de plus petite taille se voyaient comme ayant une relation donateur-bénéficiaire plus passive et plus traditionnelle et n'avaient réellement connaissance que de l'aide que le PIP offrait à leurs activités.

41. Bien qu'il soit reconnu que les activités du PIP ont été limitées du fait de la conception du projet lui-même et de ce qui était acceptable pour la Commission européenne – qui finançait le projet –, le PIP a été perçu comme étant considérablement plus flexible que d'autres projets auxquels

les personnes interrogées avaient été exposées; d'une manière générale, ces personnes avaient connu de nombreux projets (en particulier les personnes venant du Kenya) dans le domaine du renforcement des capacités relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, auxquels elles pouvaient comparer le PIP. Il a donc été considéré que le PIP pouvait s'adapter à des circonstances changeantes – l'émergence de normes privées en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires, comme les normes EurepGAP/GlobalGAP, a été mentionnée à de multiples reprises dans ce contexte – et également aux besoins et circonstances particuliers de chaque pays et des entreprises qui y participaient. Une comparaison a été faite avec d'autres projets qui tendaient à présenter un programme standard auquel les bénéficiaires étaient supposés s'adapter, plutôt que le projet s'ajuste aux besoins des bénéficiaires. Dans ce sens, c'est la notion que le PIP était fondé sur la demande qui est ressortie des déclarations des bénéficiaires.

42. L'un des thèmes récurrents dans les discussions tenues avec les bénéficiaires a été le niveau d'implication directe du PIP auprès du secteur privé; cela a été perçu comme une caractéristique positive du projet par les personnes interrogées tant du secteur privé que du secteur public. Ainsi, les bénéficiaires du secteur privé ont souligné le fait qu'ils avaient été exclus de projets antérieurs parce qu'ils venaient du secteur privé et/ou qu'ils avaient été inclus à titre symbolique en qualité de représentants du secteur privé. Inversement, il a été reconnu que l'implication directe du secteur privé était un élément clé de la conception du PIP, qui a permis au projet d'évaluer les besoins des entreprises d'une manière fiable (et non par l'intermédiaire du secteur public) et d'orienter l'aide directement vers des entreprises ciblées. Il est certain qu'au moment où le PIP a été lancé, ce type d'approche était extrêmement rare, même si, depuis peu, il est considéré que le niveau d'implication directe des donateurs avec le secteur privé devient davantage la norme; certaines personnes interrogées ont laissé entendre que le PIP avait joué un rôle déterminant dans le changement de la façon dont les interventions en matière de renforcement des capacités interagissaient avec les exportateurs.

43. Bien qu'il ait été reconnu que le PIP a été l'un des premiers projets visant à renforcer les capacités des secteurs privé et public relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, et notamment les contrôles relatifs aux résidus de pesticides dans les produits frais, et qu'il a contribué de manière déterminante à appeler l'attention sur l'augmentation des normes privées en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires, ce secteur était vu aujourd'hui comme surchargé. Ainsi, bon nombre des bénéficiaires auxquels nous avons parlé étaient impliqués dans un certain nombre de projets dans le domaine général des BPA, des contrôles concernant l'utilisation des pesticides et de la conformité avec les normes EurepGAP/GlobalGAP. Les bénéficiaires n'avaient pas l'impression qu'il y eût un niveau important de coordination entre les projets dans lesquels ils étaient impliqués; en effet, plusieurs exemples de chevauchement et même de concurrence entre projets ont été signalés.

44. Une autre caractéristique positive du PIP a été sa longue durée par rapport aux autres projets étudiés. Le fait que le projet disposait d'un financement garanti et d'un calendrier d'activités défini sur cinq ans – en totale opposition avec certaines autres interventions dans lesquelles les bénéficiaires étaient impliqués et qui n'avaient duré que quelques mois – a été vu comme présentant de réelles possibilités pour renforcer les capacités. Les bénéficiaires ont montré du doigt le déroulement normal des projets qui faisait que très peu de choses pouvaient être réalisées après que les estimations de base et les évaluations des besoins avaient occupé l'essentiel du temps du projet. Le PIP a été vu comme une rupture bienvenue par rapport à cette norme. Dans le même temps, certains bénéficiaires avaient à peine commencé à recevoir un soutien dans le cadre du PIP et se voyaient maintenant coupés de ce soutien au moment même où ils commençaient tout juste à renforcer leurs capacités. Pour ces bénéficiaires, le fait que le PIP avait été en opération depuis trois ou quatre ans n'avait guère d'importance.

Comité d'information phytosanitaire d'Afrique orientale

45. L'EAPIC est un projet plus traditionnel en matière de coopération technique dans le domaine SPS si on le compare au PIP, mais les bénéficiaires étaient largement d'avis qu'il constituait un exemple positif de soutien de donateurs au développement des capacités phytosanitaires. Ce projet a mis l'accent sur le développement des capacités de contrôle officielles, de sorte qu'il s'adressait naturellement au secteur public. L'EAPIC reçoit un soutien financier et technique de l'USAID. L'APHIS a ainsi un représentant basé au Kenya qui apporte son soutien aux travaux du projet en permanence.

46. Certains des bénéficiaires auxquels nous avons parlé ont considéré qu'ils avaient eu un rôle à jouer dans la conception initiale de l'EAPIC, dont l'idée avait émergé lors d'une réunion des ONPV de l'Afrique orientale en avril 2006. En effet, l'EAPIC n'était pas perçu comme un projet en tant que tel, les bénéficiaires estimant que c'était l'USAID qui soutenait la mise sur pied d'une nouvelle structure institutionnelle qui appartenait aux ONPV de la région. L'établissement de l'EAPIC s'est également attiré un vaste soutien politique dans chacun des pays participant à l'étude. Les évaluations des capacités phytosanitaires (dont certaines ont utilisé l'outil d'évaluation standard de la CIPV) avaient mis en lumière des faiblesses fondamentales dans les contrôles visant les parasites et maladies des végétaux, et il a été reconnu que le renforcement des capacités phytosanitaires était essentiel à la facilitation des échanges avec les États-Unis dans le cadre de la Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique (AGOA), ainsi qu'au maintien des marchés établis dans l'UE.

47. Les bénéficiaires ont insisté sur le fait que l'EAPIC avait été en mesure de s'adapter et de changer à mesure que les priorités étaient identifiées, que les besoins évoluaient et que les capacités se renforçaient. Cela rappelle que l'EAPIC est vu comme une institution en pleine évolution, tandis que le financement fourni par l'USAID n'a pas eu pour effet de restreindre les activités qui peuvent être entreprises. Ainsi, alors que l'idée initiale était d'élaborer des listes de parasites ayant une importance commerciale pour la région, l'accent est mis aujourd'hui sur l'harmonisation avec les normes de la CIPV. Dans le même temps, des priorités ont été établies et il est fait en sorte que l'EAPIC "ne se laisse pas emporter". Dans cette perspective, la priorité a été donnée à cinq cultures ayant une importance pour le commerce et la sécurité sanitaire des produits alimentaires au niveau régional.

48. L'EAPIC est mis en œuvre dans cinq pays, mais il est coordonné de manière à promouvoir l'autonomie des ONPV et à encourager les acteurs locaux à s'y investir et à y participer. Chaque ONPV établit des priorités dans ses listes spécifiques en fonction des besoins nationaux, mais il y a un avantage mutuel pour l'ensemble de la région puisque les données sont partagées grâce à un système de gestion flexible accessible sur Internet. Par exemple, le projet a achevé des évaluations des risques liés aux parasites pour les pois potagers, les carottes naines et le maïs nain au Kenya, évaluations qui ont été acceptées par l'APHIS aux États-Unis.¹¹

49. Alors que les bénéficiaires ont admis qu'ils avaient reçu un soutien en faveur du renforcement des capacités phytosanitaires par le passé, l'EAPIC a été perçu différemment. Le fait que l'USAID fournissait un soutien financier substantiel était un facteur évident en l'occurrence. La comparaison a été établie avec des évaluations réalisées antérieurement par des donateurs qui avaient identifié des faiblesses dans les capacités mais n'avaient fourni aucun soutien pour aider à surmonter ces faiblesses; les personnes interrogées ont fait remarquer qu'elles savaient ce qu'elles avaient à faire pour renforcer leurs capacités, mais qu'elles n'en avaient pas les moyens. Parallèlement, les personnes interrogées avaient le sentiment d'avoir plus de pouvoir et de contrôle dans l'EAPIC et, en conséquence, elles étaient à la fois capables et désireuses de s'impliquer avec l'USAID et leurs ONPV partenaires, au lieu d'être les bénéficiaires passifs d'une assistance.

¹¹ Suiter, K., Garcia, L. et Steiner, R. (2008). *Building Sanitary/Phytosanitary (SPS) Capacity in East Africa*. Présentation PowerPoint.

Évaluations des besoins en renforcement des capacités

50. D'une manière générale, le programme d'évaluations des besoins en capacités de contrôle alimentaire mis en place par la FAO au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda a été perçu comme un exercice descendant sur lequel les bénéficiaires n'avaient que peu d'influence. Bien que les gouvernements bénéficiaires aient tous reconnu la nécessité d'identifier les priorités pour le renforcement des capacités liées à la sécurité sanitaire des produits alimentaires et de définir des plans d'action nationaux – la Tanzanie et l'Ouganda avaient en effet déjà présenté des demandes officielles en ce sens – ils n'ont pas eu le sentiment d'avoir participé aux évaluations. Au contraire, la participation au projet a été vue comme nécessaire pour inciter de futurs donateurs à contribuer au renforcement des capacités liées à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, tandis que le projet lui-même a été perçu comme une façon d'obtenir un soutien extérieur pour financer l'évaluation nécessaire des besoins.

51. Bien que les bénéficiaires auxquels nous avons parlé ne se soient pas nécessairement vus comme des partenaires dans les évaluations des besoins, dont ils estimaient qu'elles avaient été "faites par la FAO", l'exercice en lui-même était perçu comme utile pour établir la base d'actions futures. De plus, le fait que les évaluations étaient fondées sur un outil d'évaluation standard élaboré par la FAO et entreprises par une équipe composée d'un consultant international et d'un consultant national était considéré comme donnant une certaine crédibilité à cet exercice. Il est intéressant de noter que l'implication de la FAO a été vue comme ayant contribué à assurer le soutien politique national nécessaire pour provoquer des changements institutionnels et pour attirer des ressources financières du pays comme de l'étranger.

Programme de perfectionnement sur l'infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires

52. Reprenant la dimension et le mode de fonctionnement du PIF, ce programme a été proposé en suivant un processus d'évaluation des besoins et d'établissement des priorités parmi les pays en développement qui sont activement impliqués avec l'ASDI. L'un des cours proposés par le PIF en 2007 a eu pour thème l'infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires et a été conçu et présenté par le SWEDAC.

53. Même si de nombreux participants ont indiqué qu'ils avaient assisté à d'innombrables cours de formation, dont beaucoup étaient d'un intérêt discutable, ils ont laissé entendre que le SWEDAC pouvait être cité comme exemple de bonnes pratiques. À cet égard, les éléments clés de la conception du cours étaient les suivants:

- Les buts et objectifs du cours étaient clairement formulés et communiqués aux participants éventuels longtemps à l'avance.
- Le cours était planifié longtemps à l'avance; les gouvernements avaient reçu des invitations six mois avant la date à laquelle le cours devait se tenir, ce qui signifiait que les demandes officielles pouvaient être présentées et les horaires de travail aménagés en conséquence.
- Le cours était bien conçu et permettait aux participants de communiquer les uns avec les autres et de jouer un rôle actif dans son déroulement.
- Le cours ne se terminait pas abruptement pour les participants, mais continuait sous la forme d'un projet individuel qui leur offrait également la possibilité de poursuivre le dialogue avec les autres participants et les formateurs.

54. Du fait des éléments de la conception mentionnés ci-dessus, les bénéficiaires interrogés dans le cadre de la présente étude ont estimé que le cours attirait les bonnes personnes, à savoir des particuliers qui pourraient tirer le maximum du programme de formation et avaient l'intérêt, les compétences et l'expérience nécessaires pour s'impliquer aux côtés des autres participants. Le fait que le cours attirait des participants de pays différents et de conditions et structures institutionnelles différentes était vu comme un avantage majeur, car cela offrait la possibilité de partager les expériences et d'établir des relations professionnelles à plus long terme.

55. Bien que les bénéficiaires n'aient pas le sentiment d'avoir joué un rôle quelconque dans la conception du cours de formation ou dans l'étape initiale de l'évaluation des besoins, ils estimaient le cours à la fois approprié et opportun, ce qui laissait penser que le processus sous-jacent de conception du projet avait été entrepris d'une manière efficace. L'absence d'implication des bénéficiaires dans le processus de conception témoigne du fait que ce cours a été offert à des participants potentiels dans de nombreux pays, tandis que davantage de hauts fonctionnaires ont probablement participé à l'exercice initial d'établissement des priorités.

Cours de formation du Programme mondial Salm-Surv sur la surveillance par les laboratoires de maladies présentes dans les aliments, destiné aux pays anglophones d'Afrique centrale et orientale

56. Il a été généralement considéré que la conception de ce projet avait davantage suivi le mode traditionnel des cours de formation consacrés au renforcement des capacités dans le domaine SPS. Ainsi, la nécessité de ce cours a été identifiée au moyen d'un processus général d'évaluation mené par l'OMS, sur la base de l'expérience acquise lors de formations antérieures en Afrique francophone et d'une évaluation des besoins en capacités publiée.¹² Le cours a ensuite été conçu en adaptant le matériel didactique existant qui avait été utilisé et testé ailleurs, en consultation, toutefois, avec les bénéficiaires potentiels. Précédemment, le cours avait été donné avec succès dans 13 pays africains francophones et des plans prévoyaient de le répéter dans les pays africains lusophones et anglophones, à mesure que les fonds seraient disponibles. En conséquence, bien que les bénéficiaires reconnaissent la nécessité de ce cours et considèrent que le thème était approprié et utile, ils n'ont joué aucun rôle dans sa conception.

57. Pour les participants, la réelle innovation du cours a été la combinaison d'aspects théoriques et d'aspects pratiques. Alors que de nombreux participants avaient assisté à d'autres cours de formation qui couvraient en partie le même thème, ils n'avaient pas nécessairement eu la possibilité de mettre en pratique ou, au moins, de réfléchir à la manière dont pourraient être mis en pratique les concepts et techniques qu'ils avaient appris. En effet, il est évident que le plus grand soin a été apporté à la conception du cours, qui s'est déroulée sur une période de six mois, l'équipe chargée de la conception tenant régulièrement des téléconférences. Cette approche semble avoir été payante.

Étude sur les coûts de la sécurité sanitaire des produits agroalimentaires et du respect des mesures SPS en Tanzanie, au Mozambique et en Guinée

58. Les personnes interrogées en Tanzanie n'avaient qu'une connaissance limitée de la conception de l'étude. Le projet avait été élaboré par la CNUCED en réponse à une demande d'assistance liée au renforcement des capacités dans le domaine SPS, bien que cette demande ait été de nature générale, tandis que la conception elle-même de l'étude ait été essentiellement assurée par la CNUCED. Un objectif secondaire de l'étude était de concevoir et de tester une méthodologie standard pour évaluer et estimer les coûts de la conformité. Parmi les personnes qui avaient connaissance de l'étude, il a été reconnu qu'une méthodologie standard avait été appliquée dans les trois pays participants et que cela avait permis une plus grande rigueur dans les estimations qui en avaient été tirées, ce qui avait inspiré la confiance des responsables de l'élaboration des politiques en leur validité. On savait toutefois peu

¹² Herikstad, H., Motarjemi Y., et Tauxe, R.V. (2002). *Salmonella surveillance: a global survey of public health serotyping*, *Epidemiology and Infection*. 129, 1–8.

de choses sur la manière dont les méthodes avaient été employées et sur les raisons motivant leur utilisation. Du point de vue de la conception, il semblerait que ce projet constitue une étude plutôt traditionnelle concernant les capacités et la conformité dans le domaine SPS, dont l'élan initial est venu de la CNUCED plutôt que des pays bénéficiaires.

Bonnes pratiques dans la mise en œuvre des projets

Programme Initiative Pesticides

59. Globalement, la mise en œuvre du PIP a été évaluée d'une manière extrêmement positive par les bénéficiaires que nous avons interrogés, certains suggérant que c'était là un exemple unique de bonnes pratiques en termes de soutien des donateurs en faveur du renforcement des capacités dans le domaine SPS visant les exportations de produits agricoles et alimentaires à haute valeur ajoutée. Deux facteurs ont été vus comme essentiels dans ce projet: premièrement, la solide conception initiale du projet, que les participants ont perçue comme ayant une portée globale et exhaustive; et deuxièmement, la solide gestion du projet qui a orienté les ajustements à apporter aux priorités et aux activités à mesure que les circonstances changeaient et que les processus d'apprentissage progressaient.

60. L'un des principaux aspects positifs de la mise en œuvre qui a été reconnu par de nombreux bénéficiaires a été les efforts visant à impliquer un grand nombre d'acteurs du secteur public comme du secteur privé, tant au niveau individuel que collectif. Cela indique que le projet a pu, tant que l'équipe chargée de la gestion du PIP en a été capable, ajuster les activités en fonction des processus d'apprentissage en cours et identifier (et réviser) les priorités. Les personnes interrogées ont fait remarquer que de nombreux projets sont entravés par leur conception initiale, incapables de s'ajuster à mesure que les circonstances changent et que les capacités des bénéficiaires évoluent. Dans certains cas extrêmes, les efforts visant à renforcer une capacité peuvent se poursuivre alors même que cette capacité n'est plus nécessaire, simplement parce que c'était l'objectif défini du projet. Parallèlement, il apparaît que certains aspects initiaux de la conception du PIP étaient inappropriés et découlaient d'une mauvaise appréciation des mécanismes qui seraient les plus efficaces pour réaliser les objectifs définis du projet; il ne fait aucun doute que les responsables de la gestion du PIP ont dû faire face à une courbe d'apprentissage plutôt abrupte dans le contexte d'une situation qui évoluait rapidement au moment où la mise en œuvre du projet a commencé. Le fait qu'ils soient parvenus à appliquer les ajustements nécessaires et aient été en mesure de continuer de s'adapter à des circonstances changeantes (par exemple le rôle toujours plus important des normes privées en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires) constitue un point fort très important de la mise en œuvre du projet.

61. Il est intéressant de s'arrêter sur l'approche motivée par la demande qui constitue un principe fondamental en vertu duquel le PIP a été conçu et mis en œuvre. Cette approche a reçu les louanges des personnes interrogées, non seulement parce qu'elle a permis d'adapter le soutien fourni par le programme aux besoins de certains bénéficiaires du secteur privé, mais aussi parce que les bénéficiaires en question ont pu jouer un rôle dans la conception de l'assistance qu'ils ont reçue. Les personnes interrogées se sont plaintes que, trop souvent, des donateurs s'adressaient à eux et leur disaient ce qu'ils voulaient. Dans le même temps, le fait que les bénéficiaires aient dû demander un soutien et présenter des demandes formelles par écrit signifie que des coûts et des efforts ont été nécessaires d'entrée de jeu, ce qui était éliminatoire pour les candidats qui n'étaient pas sérieux et/ou qui ne disposaient pas du niveau de capacités de base minimal requis pour tirer efficacement avantage de toute aide apportée.

62. Paradoxalement, le fait que le PIP s'est attaché à répondre aux demandes des entreprises privées plutôt qu'à leur dire ce dont elles avaient besoin a toutefois entraîné des problèmes au début en

raison de la faible demande.¹³ Cela indique qu'à part les principaux exportateurs (notamment au Kenya), de nombreuses entreprises n'avaient pas conscience des problèmes potentiels auxquels elles allaient être confrontées en raison des changements de réglementation et de l'émergence de normes privées dans l'UE. Ainsi, le PIP, au moyen de ses activités de sensibilisation, a dû, en fait, créer la demande pour ses propres efforts de renforcement des capacités au niveau des entreprises. Outre les défis administratifs que cela représentait pour les responsables de la gestion du PIP, cela soulève aussi des questions intéressantes concernant la capacité de fonctionnement d'un modèle d'assistance motivé par la demande dans les cas où la prise de conscience est majoritairement faible (comme dans le cas de l'Ouganda, par exemple). Cette situation présente également des difficultés pour la répartition de l'assistance dans le temps. Les entreprises devraient-elles recevoir un soutien dans l'ordre de présentation des demandes, ce qui tendrait à favoriser les entreprises qui sont mieux informées au départ, qui sont généralement de plus grande taille et ont des niveaux plus élevés de capacités générales? Les entreprises devraient-elles recevoir un soutien financier en une seule fois? À l'inverse, une part des fonds devrait-elle être réservée aux entreprises qui ont besoin en premier lieu d'une aide pour le premier niveau de la hiérarchie décrite au schéma 1, de sorte qu'elles soient informées et disposent des connaissances nécessaires pour demander une aide pour les niveaux supérieurs du renforcement des capacités?

63. L'une des critiques sous-jacentes du PIP, qui s'applique à de nombreux exemples de coopération technique dans le domaine SPS, notamment lorsqu'elle s'adresse au secteur privé, concerne la composante du partage des coûts et le fait que des éléments importants de l'infrastructure matérielle ne sont pas admis à bénéficier du soutien. Ainsi, quelques personnes interrogées ont fait remarquer qu'elles "savaient ce qu'elles avaient à faire", en grande partie grâce à la formation et au partage de renseignements auxquels elles avaient participé dans le cadre du PIP, mais "n'avaient pas les moyens de faire ce qui devait l'être". Paradoxalement, donc, le PIP a été à l'origine d'une énorme frustration chez certains bénéficiaires, notamment ceux qui appartenaient à des petites entreprises qui étaient confrontées à des contraintes considérables en termes de capital. Dans le même temps, toutefois, bon nombre de ces entreprises n'avaient pas terriblement besoin de moderniser leurs capacités – la plupart d'entre elles ne devaient pas faire face à des requêtes immédiates de la part de leurs clients leur demandant de se conformer à des normes privées comme les normes EurepGAP/GlobalGAP – et pouvaient ainsi planifier l'intégration progressive de capacités améliorées sur une longue période qui convenait mieux à leurs ressources financières.

64. Une activité clé dans le cadre du programme de soutien du PIP a été l'établissement de groupes de travail sectoriels qui ont réuni les principaux acteurs des secteurs public et privé. Bien que ces groupes de travail aient eu parfois de la peine à se mettre en place, notamment dans les cas où les niveaux de capacités étaient très bas et/ou l'intérêt est loin d'être collectif au sein du secteur en question, ils ont fortement contribué à susciter un sentiment d'appropriation au niveau national dans le processus de renforcement des capacités soutenu par le PIP. En effet, il est évident que le degré de mobilisation à l'échelle nationale a sensiblement augmenté au fil du temps, en particulier au Kenya. C'est certainement dans le contexte kényan qu'il apparaît que le niveau de sensibilisation et de coopération entre les secteurs public et privé est tel que la plupart des capacités développées par le PIP sont désormais durables. Le fait que le groupe de travail est aujourd'hui mené essentiellement par le secteur privé est vu, en effet, comme une réussite majeure. Cela est toutefois moins évident en Tanzanie et en Ouganda, ce qui indique que, quand le PIP a commencé, le niveau général des capacités des secteurs public et privé y était nettement plus bas qu'au Kenya. En effet, en Ouganda, les premières tentatives visant à renforcer un groupe de travail existant dirigé par le Département de la protection des cultures du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAAIF) ont échoué et les efforts ont dû être repris de zéro sous l'égide du Conseil ougandais de promotion de l'horticulture.

¹³ PIP (2005). *Mid-Term Review of the Pesticides Initiative Programme*. COLEACP, Bruxelles.

65. Pendant la période durant laquelle le PIP a été mis en œuvre, un certain nombre d'autres donateurs ont lancé des projets visant à renforcer les capacités en vue de la conformité avec les normes privées en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires, ainsi que de la mise en œuvre des BPA de manière plus générale, notamment au Kenya. En effet, une certaine concurrence entre donateurs s'est fait sentir pour attirer des bénéficiaires qui sont vus comme ayant les niveaux de capacités critiques nécessaires pour présenter une chance de succès acceptable. À l'origine, la coordination du soutien entre ces projets n'a été que très limitée, bien que la situation se soit améliorée depuis peu. Les groupes de travail nationaux ont joué un rôle dans ce contexte, tandis que les donateurs eux-mêmes ont reconnu qu'il n'y avait rien à gagner à multiplier les projets. Cela est particulièrement le cas au Kenya, où le groupe de travail national est devenu un point d'entrée essentiel pour les interventions des donateurs dans le secteur.

66. Le PIP a déployé des efforts importants pour établir les capacités locales, puis pour inciter des consultants locaux à entreprendre des formations, des évaluations des besoins, etc., plutôt que de continuer à faire intervenir des experts de l'étranger. Cette initiative a été très appréciée par bon nombre des bénéficiaires interrogés. En effet, au fil des mois, il a été fait appel aux consultants externes uniquement lorsque les capacités nationales étaient manifestement insuffisantes, puis des efforts ont été faits pour "combler les lacunes" dans l'offre des compétences. De cette manière, le projet a contribué à constituer une masse critique de capacités locales qui perdura une fois le projet terminé. Dans le même temps, le PIP n'a pas imposé de consultants spécifiques aux bénéficiaires, mais a plutôt présenté aux entreprises une liste de fournisseurs de services agréés. Ainsi, les consultants locaux ont souvent été considérés comme préférables à des consultants autres qu'ougandais ou que kényans, puisqu'ils maîtrisaient la langue et savaient comment se comporter pour communiquer avec les agriculteurs. Bien que le PIP ait joué un rôle crucial dans l'établissement d'une base critique d'offre de consultants, le projet a aussi été la principale source de demande, de sorte que de nombreux bénéficiaires n'ont jamais payé le total du prix des services qu'ils ont reçus. Parallèlement, le PIP avait un taux journalier fixe pour les consultants qui était bien supérieur à ce qui pourrait être considéré comme un prix du marché normal, de manière à écarter toute demande privée ne bénéficiant pas d'un soutien.

67. Examinant le PIP dans son ensemble, de nombreux bénéficiaires ont reconnu la nature extrêmement structurée du soutien fourni tant au secteur public qu'au secteur privé. La façon séquentielle dont l'assistance a été accordée a permis aux bénéficiaires de suivre leurs propres progrès, souvent en les comparant à des plans d'action convenus, et de ne pas s'emballer. Par exemple, les entreprises ne pouvaient pas demander un soutien supplémentaire tant que la phase en cours n'avait pas été achevée et vérifiée. Parallèlement, les services des consultants devaient être contrôlés par les entreprises qui en bénéficiaient avant que les fournisseurs ne soient payés. Les bénéficiaires ont noté que ce système a eu pour effet secondaire l'établissement d'une culture de la responsabilité parmi les bénéficiaires de l'assistance. Bien qu'il soit inévitable de faire des compromis entre responsabilité et flexibilité, et tout en reconnaissant que quelques personnes interrogées considéraient que les lignes budgétaires thématiques et régionales étaient inflexibles et les procédures de remboursement excessivement longues, la plupart des bénéficiaires consultés ont estimé que l'équilibre entre les deux était "plutôt correct".

Comité d'information phytosanitaire d'Afrique orientale

68. L'EAPIC a été opérationnel pendant deux ans et durant cette période, il est passé d'un projet axé sur la tâche relativement simple consistant à dresser des listes de parasites et de maladies des végétaux ayant une importance commerciale pour quatre pays d'Afrique orientale, à un projet plus complexe qui vise à harmoniser les contrôles phytosanitaires avec les contrôles prévus par la CIPV et à servir de modèle pour l'ensemble des pays ACP. Cette évolution reflète la confiance croissante des ONPV participantes dans le contexte du soutien financier et technique fourni par l'USAID. D'ailleurs, le fonctionnaire du Ministère de l'agriculture des États-Unis en poste dans la région estime que l'EAPIC pourrait devenir une institution durable et de plus grande ampleur qui survivra à la période de

financement de l'USAID, peut-être avec le soutien d'autres donateurs ou de donateurs supplémentaires.

69. L'EAPIC a apparemment déployé d'importants efforts pour encourager la participation active des ONPV membres et pour les inciter à devenir parties prenantes au projet. Ainsi, les décisions clés en matière de politique et de stratégie sont votées par les membres. De la même manière, chaque ONPV saisit ses propres données sur les parasites et maladies des végétaux, qui sont validées par le logiciel qui a été adapté à partir d'un ensemble d'outils élaborés par le Centre de gestion intégrée des parasites (CIPM) aux États-Unis. Ainsi, l'appropriation des données au niveau national est encouragée, tandis que le processus de validation permet le partage de ces données entre les membres.

70. L'EAPIC a inévitablement rencontré des problèmes de mise en œuvre quand il a été confronté à des contraintes existantes en termes de capacités, qui étaient hors de sa portée. Par exemple, le projet a mis sur pied deux serveurs distincts dans des pays participants, qui seront reliés par un serveur régional hébergé par le KEPHIS à Nairobi, qui possède la meilleure infrastructure. Cependant, l'Ouganda a eu de la peine à maintenir son serveur: en raison de problèmes d'électricité, le serveur a fonctionné par intermittence et les services d'accès à Internet sont coûteux et peu fiables.

71. Le projet est désormais entré dans une phase où d'autres partenaires ont offert un soutien technique et/ou financier. Par exemple, la FAO financera les services d'un directeur de programme pendant deux ans, qui, entre autres choses, assurera la coordination et identifiera les priorités de la formation au sein de l'EAPIC. La FAO fournit en outre un soutien technique pour les capacités en matière de biosécurité, grâce à des ressources financières offertes par la Suède dans le cadre du Programme de coopération technique. La Fondation Gates a également fait connaître sa volonté de fournir un financement en rapport avec son intérêt pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Cela laisse penser que l'EAPIC est parvenu à un stade où il est autonome, tant financièrement que sur le plan de l'organisation.

Évaluations des besoins en renforcement des capacités

72. Le projet a appliqué et testé avec succès le guide de la FAO intitulé "*Renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire: Guide d'évaluation rapide des besoins en renforcement des capacités*" et des plans d'action nationaux ont été élaborés et approuvés pour chacun des trois pays examinés. Il s'est avéré fructueux d'avoir eu recours à un consultant international, qui a passé un temps limité dans chaque pays participant mais a assuré la cohérence de la mise en œuvre du cadre d'évaluation et a posé les questions délicates qu'un consultant local aurait peut-être hésité à poser, et de l'avoir fait travailler avec un consultant local familiarisé avec les conditions locales et qui avait une connaissance et une expérience du contexte national.

73. Bien que la mise en œuvre des études ait été essentiellement dirigée de l'extérieur des pays participants, ce qui n'a pas permis aux acteurs locaux de se sentir impliqués ou d'avoir un certain contrôle, suite à l'achèvement des évaluations des capacités et des plans d'action, une consultation des parties prenantes a eu lieu dans chaque pays. L'objectif de ces consultations était de susciter un sentiment d'appropriation et un soutien locaux envers la mise en œuvre du plan d'action défini. Bien que les vues des parties prenantes aient été prises en compte dans la finalisation des évaluations des capacités et des plans d'action, cette approche n'est pas la manière idéale pour impliquer les acteurs locaux et reste plutôt une approche descendante.

Programme de perfectionnement sur l'infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires

74. Le cours a été mis en œuvre sur une période de quatre semaines, avec un total de 24 participants. Les réactions des participants, communiquées au moyen d'un instrument quantitatif obtenu par le SWEDAC et lors d'entretiens, ont indiqué que le cours de formation avait été très utile.

Dans la plupart des domaines, le thème des cours a été jugé comme ayant répondu dans une large mesure aux objectifs définis, en dépit de quelques points un peu faibles (notamment l'accréditation et les essais en laboratoire). Cela indique que, malgré la longueur du cours et l'ampleur du thème couvert, le projet est parvenu à concrétiser ses objectifs d'apprentissage.

75. Le cours de formation a été mis en œuvre d'une manière qui a facilité l'interaction au sein du corps des participants. Des exercices pratiques ont été proposés aux bénéficiaires et les formateurs ont assuré une supervision et une interaction permanentes. Des visites ont été programmées dans des laboratoires et des installations de transformation de produits alimentaires, ce qui a permis de faire connaître aux participants les nouvelles technologies et les normes internationales de bonnes pratiques. Cet exercice a servi à mettre les éléments enseignés durant le cours en situation réelle. Dans certains cas, il apparaît que les bénéficiaires ont pu appliquer directement les compétences qu'ils ont acquises; par exemple, les participants de l'Office ougandais de normalisation (UBS), du Centre tanzanien des technologies alimentaires (TFTC) et du Ministère tanzanien de l'agriculture, de la sécurité sanitaire des produits alimentaires et des coopératives (MAFSC) ont indiqué qu'ils avaient été en mesure d'actualiser le matériel didactique qu'ils utilisent dans la formation relative à l'industrie alimentaire.

76. Les participants au cours ont entrepris un projet durant les six mois qui ont suivi la fin de la partie d'enseignement formel. Ce projet a pris la forme d'un plan d'action en faveur du renforcement de l'infrastructure qualité dans le pays de chaque participant. En Tanzanie et en Ouganda, certains éléments montrent que les documents ainsi établis par les participants ont été introduits dans l'élaboration de plans d'action nationaux entreprise par le gouvernement. En effet, dans ces pays, le processus d'élaboration de plans d'action avait déjà commencé, bien que cela se fasse au cas par cas.

77. Le cours a inclus une session de suivi qui s'est tenue à Nairobi en septembre 2007. À cette session, chaque pays a présenté ses plans d'action sur lesquels il avait travaillé durant les six derniers mois. Cela a donné la possibilité aux formateurs impliqués dans le cours de donner des informations en retour et a contribué à renforcer le réseau de responsables des politiques que le cours initial avait permis d'établir. Les bénéficiaires auxquels nous avons parlé ont laissé entendre que nombre d'entre eux avaient gardé des contacts avec les autres participants, qu'ils soient de leur propre pays ou d'ailleurs, leur participation se traduisant ainsi par un avantage plus important.

78. Le cours de formation offert par le SWEDAC représente sans aucun doute un exemple de bonnes pratiques si on le compare aux modes d'enseignement passifs et à sens unique qui sont habituellement appliqués dans le secteur du renforcement des capacités dans le domaine SPS. Il ne fait aucun doute que l'implication active des étudiants sur une longue période et le fait qu'il a été demandé aux participants d'appliquer les connaissances qu'ils avaient acquises dans l'élaboration d'un plan d'action national constituent une innovation qui fait intervenir des niveaux de formation plus élevés. Si la conception du cours a été essentielle dans ce cas, la sélection des participants ne l'était pas moins. La majorité des participants n'étaient pas des hauts fonctionnaires (qui représentent souvent une grande partie des personnes assistant aux cours de formation), mais des particuliers impliqués dans la gestion quotidienne de la sécurité sanitaire des produits alimentaires. De plus, lorsque les gouvernements ont dû proposer des candidats à la participation, il leur a été demandé de s'engager à ménager aux personnes choisies des possibilités de mettre en application, de manière suivie, les connaissances et les compétences qu'elles auraient acquises lors de la formation. Bien qu'il soit difficile de faire respecter cet engagement, cette condition a au moins amené les gouvernements à s'interroger sur les personnes qui, parmi leur personnel, pourraient tirer le meilleur d'une participation au cours et en restituer le maximum à leur ministère ou département.

79. Il importe de noter que le cours de formation a été offert à un moment opportun dans le cas de la Tanzanie et de l'Ouganda, puisque ces deux pays prévoyaient de mettre en œuvre une politique nationale en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires. Ainsi, le Ministère de la santé de Tanzanie avait chargé un comité d'identifier des secteurs où la réglementation se chevauchait au sein

des instances publiques dans le domaine de la sécurité sanitaire des produits alimentaires et d'élaborer des moyens pour pallier ces chevauchements. Dans ces deux pays, les autorités ont donc été très réceptives à la formation offerte. Il faut toutefois reconnaître que cette situation a découlé des circonstances plutôt que d'une volonté de conception, en raison du fait que le cours a été proposé à une multitude de pays. Bien que rien ne vienne directement le prouver, on peut supposer que le fait que le cours de formation du SWEDAC et les évaluations des besoins en renforcement des capacités menées par la FAO aient coïncidé témoignent d'un certain degré de synergie.

Cours de formation du Programme mondial Salm-Surv sur la surveillance par les laboratoires de maladies présentes dans les aliments, destiné aux pays anglophones d'Afrique centrale et orientale

80. Le cours a été mis en œuvre avec succès en octobre et novembre 2007 à l'Institut de recherche médicale du Kenya (KEMRI), qui s'est chargé de l'essentiel de l'organisation sur place. Le cours a réuni 26 participants de dix pays, y compris les trois pays examinés dans le cadre de la présente étude. Le programme a combiné des sessions d'enseignement et des classes pratiques qui ont permis aux participants d'acquérir une expérience concrète des techniques qui leur étaient présentées par des formateurs tantôt régionaux, tantôt internationaux. D'après les entretiens tenus avec les participants durant le cours de formation, celui-ci a été bien accueilli et, dans l'ensemble, les participants ont été à même d'appliquer dans leur travail quotidien au moins quelques-unes des connaissances qu'ils avaient acquises; environ 50 pour cent des participants venaient du secteur de la santé publique, 25 pour cent du secteur de la microbiologie clinique et 25 pour cent du secteur de l'alimentation et des sciences vétérinaires. Dans le même temps, certains bénéficiaires ont fait remarquer que les installations des laboratoires dans les institutions de leurs pays ne se prêtaient guère à l'application des techniques qui leur avaient été présentées durant le cours.

81. Une évaluation qualitative du cours a été entreprise, qui a été favorable de manière générale. Cependant, cette évaluation était principalement axée sur les aspects de l'administration et de l'organisation. Il est prévu, sur la base de cette évaluation, d'organiser la phase suivante du programme de formation (niveau II).

Étude sur les coûts de la sécurité sanitaire des produits agroalimentaires et du respect des mesures SPS en Tanzanie, au Mozambique et en Guinée

82. L'étude s'est achevée de manière satisfaisante en 2005, en coordination avec la Banque mondiale et grâce à l'important travail entrepris en Tanzanie par un consultant. L'équipe de recherche n'a pas été en mesure de rassembler des informations de fond sur la façon dont l'étude a été entreprise, même si un examen du rapport d'étude semble indiquer que des méthodes standards, bien que rigoureuses, ont été employées. Nos entretiens avec des bénéficiaires en Tanzanie n'ont pas permis de montrer qu'il y ait eu une grande prise de conscience vis-à-vis de l'étude.

Bonnes pratiques dans les résultats et effets des projets

83. La présente section a pour objet d'offrir une analyse des incidences de chacun des six projets pris comme cas d'étude. Ce faisant, elle est axée sur le niveau auquel chaque projet a agi pour renforcer les capacités de gestion dans le domaine SPS, en utilisant comme référence la hiérarchie décrite au schéma 1, et sur l'incidence d'objectifs plus importants.

Programme Initiative Pesticides

84. Le PIP a mis directement l'accent sur le renforcement des capacités de gestion de la sécurité sanitaire des produits alimentaires dans les secteurs public et privé des pays bénéficiaires, en vue d'"améliorer la sécurité sanitaire des fruits et légumes exportés vers les marchés européens", qui devrait être "adaptée aux normes internationales et aux exigences toujours plus nombreuses des consommateurs, du fait des approches en matière de traçabilité et de sécurité sanitaire des produits

alimentaires adoptées par leurs associations et comités professionnels". De tous les projets pris comme cas d'étude, le PIP est le plus détaillé et le seul qui vise le renforcement des capacités dans les secteurs public et privé. Il est également unique dans la portée des interventions employées, qui englobent la formation, la diffusion de renseignements, le soutien à l'établissement et/ou à l'amélioration des systèmes réglementaires et de gestion, l'aide technique et financière pour la certification de normes privées, l'encouragement des actions collectives et de la coopération au sein du secteur privé et entre les secteurs privé et public, etc. À ce titre, il présente plusieurs exemples de bonnes pratiques en termes d'incidences.

85. L'effet du PIP le plus immédiat et de plus grande ampleur a été de rendre le secteur des produits frais, dans les trois pays visés par l'étude, sensible à l'importance de la sécurité sanitaire des produits alimentaires pour la compétitivité à l'exportation, et à la nécessité de renforcer les capacités en vue de la conformité avec les prescriptions réglementaires et les normes privées applicables dans l'UE. Bien qu'il soit probable que cette prise de conscience aurait fini par avoir lieu dans ces pays, il est largement reconnu que le PIP a servi à diffuser l'information beaucoup plus rapidement qu'elle ne l'aurait été autrement, en particulier au sein du secteur privé et auprès des petits exportateurs. Parallèlement, la sensibilisation a été encouragée non pas seulement au niveau des exportateurs, mais sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, par exemple auprès de cultivateurs sous contrat et de fournisseurs de services. Aujourd'hui, tous, ou presque, reconnaissent l'importance d'une coordination au sein du secteur privé, et entre le secteur privé et le secteur public. Les groupes de travail encouragés et soutenus par le PIP sont reconnus comme ayant joué un rôle essentiel à cet égard. Certaines personnes interrogées ont été d'avis que ces groupes de travail auraient vu le jour même si le PIP n'avait pas été mis en place, même s'il avait fallu beaucoup plus de temps pour les établir et qu'ils auraient probablement pris une direction différente.

86. Le PIP n'a pas seulement servi à susciter une prise de conscience initiale, au sein du secteur des produits frais des trois pays, de l'importance des capacités et de la conformité en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires, mais aussi à diffuser en continu des renseignements sur les questions émergentes et sur les changements affectant les prescriptions réglementaires et les normes privées. Par exemple, le PIP a publié à intervalles réguliers un bulletin d'information. Il a été reconnu que les ressources pour établir un système de collecte, de suivi et de diffusion d'informations auraient été hors de portée pour les trois pays et, en effet, certains bénéficiaires ont exprimé des préoccupations quant à savoir comment ils allaient continuer d'avoir accès à des informations actualisées une fois le PIP terminé.

87. Outre la diffusion d'informations techniques, le PIP a activement participé à la traduction de ces informations en des guides pratiques qui pourraient être mis en application plus facilement par les exportateurs et leurs fournisseurs. Ces guides ont pris la forme de protocoles de production, de diagrammes didactiques et de documents vidéo. Le PIP a aussi travaillé avec des partenaires privés et publics (par exemple la Direction du développement des cultures horticoles (HCDA) au Kenya) pour élaborer et mettre en œuvre des programmes de formation destinés, par exemple, aux petits exploitants. Les personnes interrogées ont considéré que ce matériel didactique était d'une immense valeur, car il leur permettait de comprendre et de mettre sur pied des systèmes plutôt complexes dans leurs propres contextes. Cela a été particulièrement le cas pour les petites entreprises qui ne disposaient pas des mêmes ressources que les principaux exportateurs, notamment au Kenya. En effet, alors qu'il ne faisait aucun doute que les gros exportateurs bien établis tiraient avantage du PIP, dans un certain sens, l'impact le plus fort s'est vu parmi les petites et moyennes entreprises qui avaient des niveaux de capacités existantes généralement moins élevés et ne disposaient pas des ressources financières et techniques suffisantes pour obtenir des informations sur les prescriptions et normes relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires et pour adapter leurs systèmes d'approvisionnement en conséquence.

88. S'agissant des niveaux supérieurs de la hiérarchie décrite au schéma 1, le PIP a joué un rôle dans l'élaboration d'éléments spécifiques des capacités matérielles et non matérielles, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Exemples:

- Au Kenya, le premier fournisseur privé de services de certification de la région, AfriCert, a reçu un soutien direct considérable sous la forme d'une formation et de l'établissement de systèmes de vérification et de certification. De plus, à ce jour, la plupart de services payants fournis par cette entreprise ont été financés par le PIP. Dans les trois pays, les fournisseurs privés de services de formation et de conseil, de gestion intégrée des parasites (GIP) et de vérification ont tous reçu un soutien substantiel de la part du PIP.
- Un certain nombre d'exportateurs ont reçu un soutien en vue de la certification conformément aux normes EurepGAP/GlobalGAP et/ou à des normes relatives aux produits biologiques. Ce soutien a été apporté sous la forme de services de formation et de conseil en vue de la mise en œuvre de systèmes de contrôle interne, de financement total ou partiel des coûts initiaux de vérification et de certification, etc.
- Des améliorations ont été apportées aux systèmes réglementaires concernant l'approbation et le contrôle des pesticides, ainsi qu'aux méthodes de surveillance et d'essai visant à contrôler la teneur en résidus de pesticides dans les produits frais destinés à l'exportation. Ces améliorations ont inclus la promulgation de nouveaux instruments juridiques et la réforme des systèmes de réglementation. Par exemple, le PIP a collaboré avec l'Office des pesticides (PCPB) au Kenya pour créer une base de données active sur les pesticides qui dresse la liste des pesticides actuels et approuvés.
- Des normes pour les branches de production ont été élaborées, par exemple KenyaGAP, qui ont été alignées sur les normes réglementaires et/ou privées appliquées dans l'UE. Le processus d'élaboration de ces normes et le travail en vue de leur mise en œuvre ont été vus comme des améliorations positives dans l'ensemble des niveaux de la gestion de la sécurité sanitaire des produits alimentaires dans le secteur de l'exportation de produits frais.
- Des bonnes pratiques ont été mises en œuvre dans les laboratoires d'essai, une formation a été offerte concernant les nouvelles méthodes d'analyse et procédures d'entretien pour les équipements, etc. Cela a inclus des programmes de formation, des visites dans des laboratoires de l'UE, etc. Le laboratoire du KEPHIS, au Kenya, a obtenu l'accréditation ISO 17025 et des efforts sont déployés en vue de la certification ISO 9001 2000.

89. De nombreux bénéficiaires ont souligné le fait que ces initiatives s'étaient traduites par des contrôles plus efficaces et plus rigoureux de la sécurité sanitaire des produits alimentaires, dans les secteurs privé et public, de sorte que les exportateurs, par exemple, étaient plus confiants quant à la sécurité sanitaire de leurs produits et à leur conformité avec les prescriptions en vigueur sur les marchés de l'UE. Certaines personnes interrogées ont laissé entendre que le nombre de rejets et/ou de plaintes de la part de leurs clients avait baissé en conséquence, tandis qu'elles avaient davantage confiance en elles lorsqu'elles appliquaient les bonnes pratiques. Dans le même temps, il est largement admis qu'il ne faudrait pas s'attendre à des gains considérables en termes de volumes ou de recettes d'exportation (et, en effet, de tels gains n'avaient pas été enregistrés); en revanche, le renforcement des capacités relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires est devenu nécessaire pour éviter de se voir exclu des marchés européens à l'avenir.

90. Bien que le PIP ait été plébiscité par tous, à quelques exceptions près, comme étant une intervention efficace et opportune, certaines personnes interrogées du secteur privé ont indiqué qu'elles n'avaient pas pu mettre en œuvre les modifications recommandées par manque de financement. En effet, certains des bénéficiaires interrogés ont dit être "fatigués" qu'on leur dise quoi faire alors qu'ils avaient besoin d'une aide pour avoir accès aux moyens de réaliser les investissements nécessaires. De la même manière, la latitude dont jouissait le secteur public pour mettre en œuvre de meilleures pratiques dans les laboratoires était limitée par l'incapacité à réaliser des investissements dans de nouveaux équipements ou pour pallier le manque de personnel, notamment en Ouganda. Cela met en lumière l'environnement difficile dans lequel le PIP a œuvré, et la nécessité de garder une vision réaliste de ce qui peut être accompli et d'ajuster en conséquence le niveau et les types de soutien fourni. Néanmoins, cela signale également que des programmes de soutien technique tels que le PIP doivent être accompagnés par des efforts de la part des gouvernements et des entreprises bénéficiaires pour réaliser les investissements nécessaires, et peut-être être coordonnés avec des projets et programmes de soutien financier plus vastes.

91. L'objectif plus large ou général du PIP était de "construire la compétitivité à long terme des entreprises privées dans le secteur horticole des pays ACP" dans le cadre d'une "croissance équitable pour les producteurs de petite et moyenne tailles." Cela indique qu'en fin de compte, le PIP vise des objectifs plus importants, comme la croissance des exportations et la participation des petits exploitants, plutôt que le renforcement des capacités dans le domaine SPS en tant que tel. Dans un contexte de développement, cela semblerait approprié. Cependant, bien que le projet identifie le renforcement des capacités dans le domaine SPS comme un vecteur clé pour la compétitivité du secteur horticole dans les pays ACP, une vaste gamme d'autres facteurs sur lesquels le projet a une influence minimale ou nulle ou auxquels il ne s'intéresse guère ou pas du tout (par exemple l'amélioration de la productivité, le développement des infrastructures de transport, etc.) ont une influence majeure, ce qui fait qu'il est extrêmement difficile de distinguer l'influence du PIP ou de lui en attribuer sa part. Cet état de fait a été reflété dans l'évaluation à mi-parcours du PIP, qui a estimé que l'objectif général du projet était trop ambitieux et devrait être reformulé.

92. Reconnaissant les problèmes d'attribution mentionnés plus haut, de nombreux bénéficiaires ont été d'avis que le PIP avait contribué à maintenir et à améliorer l'accès aux marchés européens pour les produits frais, les protégeant de la menace de l'exclusion associée à l'harmonisation des LMR dans l'UE et à l'émergence des normes EurepGAP/GlobalGAP. Même si cette affirmation est extrêmement difficile à prouver – nous n'avons aucun moyen de savoir ce qui se serait produit en l'absence du PIP – il est évident que les trois pays participants sont dans une position nettement meilleure pour relever les défis auxquels ils doivent faire face du fait des changements en cours dans les prescriptions réglementaires et les normes privées. Parallèlement, de nombreux petits exportateurs des trois pays visés par l'étude (qui fournissaient principalement des négociants sur les marchés de gros de l'UE, expédition par expédition) n'étaient pas encore confrontés à des demandes, de la part de leurs clients, de contrôles plus stricts en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires, et n'avaient en effet rencontré aucun problème pour se conformer aux prescriptions réglementaires (par exemple en ce qui concerne les résidus de pesticides). Même si nous pouvons raisonnablement estimer que ces entreprises sont mieux à même de satisfaire à des prescriptions plus strictes en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires quand et à mesure qu'elles seront appliquées à l'avenir, nous n'avons aucun moyen de savoir si cela interviendra.

93. L'autre menace soulevée par l'imposition de prescriptions et de normes plus strictes en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires dans l'UE est l'exclusion des petits exploitants des chaînes d'approvisionnement des exportateurs. Le PIP a consacré des ressources considérables pour soutenir les exportateurs, y compris quelques-unes des entreprises les plus importantes et les mieux établies, dans leurs efforts visant à ajuster leurs systèmes d'approvisionnement d'une manière qui permette aux petits producteurs de s'y conformer. Cela incluait la conformité avec les normes EurepGAP/GlobalGAP et la certification conformément à celles-ci. Bien que certains des bénéficiaires auxquels nous avons parlé aient simplifié leurs sources d'approvisionnement, invoquant

les coûts qu'impliquait le fait de mettre en œuvre et d'appliquer, à de nombreux petits agriculteurs, des contrôles efficaces en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure le PIP a freiné ce processus. Parallèlement, il paraît évident qu'un certain nombre d'exportateurs avaient investi de manière substantielle, en termes de temps et d'argent, auprès des petits exploitants de leur chaîne d'approvisionnement. Bon nombre de ces exportateurs ont laissé entendre que le soutien qu'ils avaient reçu du PIP avait joué un rôle déterminant dans leur décision d'effectuer ces investissements.

94. S'agissant du concept de la compétitivité au-delà de la question de la sécurité sanitaire des produits alimentaires, certains bénéficiaires (en particulier les grandes entreprises) ont indiqué que le soutien qu'ils avaient reçu du PIP leur avait permis de procéder à des changements de plus grande ampleur en termes de gestion et d'organisation, ce qui avait contribué à améliorer l'efficacité et à réduire les coûts. Par exemple, les exportateurs avaient vu une amélioration de la gestion de leurs programmes de sous-traitance, grâce aux modifications apportées à leurs propres systèmes de gestion, et grâce au changement d'attitude et à de meilleures pratiques de production chez les petits producteurs. Cela s'était traduit par une amélioration de la qualité, une utilisation réduite des pesticides et d'autres intrants, etc. Il a été suggéré que ces améliorations avaient été bénéfiques non seulement pour les exportateurs mais aussi pour les petits exploitants, qui avaient enregistré de meilleurs revenus en raison de coûts de production moins élevés et de taux de rejet inférieurs.

95. Une des sérieuses préoccupations à propos du PIP est la question de savoir dans quelle mesure les capacités créées sont durables. En effet, ces capacités vont-elles perdurer ou diminuer en l'absence d'un soutien technique et/ou financier extérieur, et peuvent-elles évoluer plus avant à mesure que changent les prescriptions en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires applicables sur les marchés européens? Seul le temps apportera une réponse – le PIP ne s'est achevé qu'en 2008 – mais des signes montrent que certains éléments des capacités ont la solidité nécessaire pour durer. Par exemple, au Kenya, AfriCert commence à voir se mettre en place un marché commercial pour ses services en Afrique et Agribusiness Management Associates (AMA), un service de conseil en Ouganda, a élaboré ses propres programmes de formation en se fondant sur les compétences acquises grâce au PIP et a récemment fait une soumission, en collaboration avec Fintrac, pour un projet de l'USAID de 40 millions de dollars EU. Dans le même temps, quelques préoccupations ont été exprimées concernant la question de savoir si la demande sera suffisante à moyen terme sur le marché pour soutenir les services de conseil et d'analyse mis en place avec le soutien du PIP. Par exemple, alors que le laboratoire du KEPHIS, au Kenya, dispose aujourd'hui de capacités relativement considérables pour analyser les résidus de pesticides et est utilisé régulièrement par la HCDA, la plupart des exportateurs continuent d'envoyer leurs échantillons à des laboratoires à l'étranger, essentiellement en Europe. Cela ne veut pas dire que les entreprises kényanes ne font pas confiance au KEPHIS, mais plutôt que leurs clients tendent à se fier davantage aux résultats d'essais émanant de laboratoires européens. Dans le cas de fournisseurs de services privés comme AfriCert ou AMA, certains s'inquiètent de voir la demande diminuer si le PIP n'est pas là pour apporter un soutien financier et encourager les utilisateurs à solliciter ces services; en effet, une ou deux personnes interrogées ont fait remarquer que les entreprises n'avaient pas l'habitude de payer pour ces services puisqu'un donateur avait toujours été là pour signer le chèque.

96. Il était évident que l'incidence et l'efficacité du PIP ont différé d'un pays examiné à l'autre, du fait des différents niveaux de capacités existantes, de structure sectorielle, de prescriptions du marché et d'incitations en vue du renforcement des contrôles de sécurité sanitaire des produits alimentaires, etc. Par exemple, le PIP a pu percer relativement rapidement dans le secteur horticole kényan, dans lequel une organisation de la branche de production plutôt efficace était déjà en place (FPEAK) et où un certain nombre d'exportateurs de premier plan avaient déjà fait d'importants progrès dans la mise en œuvre des BPA et d'autres pratiques de gestion de la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Dans ce cas, le rôle du PIP a consisté à soutenir ces grandes entreprises dans leurs efforts tout en déclenchant des processus de modernisation des contrôles de la sécurité sanitaire des produits alimentaires auprès des petits exportateurs. Le fait que la FPEAK était déjà en place a permis au PIP

d'établir des relations de collaboration; par exemple, un protocole a été mis en place entre le PIP et la FPEAK pour que soient publiées dans la presse locale les questions courantes ayant trait à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, afin de faciliter une diffusion plus large auprès des parties prenantes et promouvoir l'intérêt politique envers ces questions. En revanche, en Ouganda, le secteur horticole était naissant, ne comptait aucun exportateur majeur et était peu organisé. Dans ce contexte, le PIP a mis l'accent sur le renforcement des structures institutionnelles.

97. Des différences en termes de progrès et d'approches du PIP dans les pays participants sont également visibles dans le cas de l'élaboration et de la mise en œuvre de normes privées alignées sur les normes EurepGAP/GlobalGAP. La norme KenyaGAP est désormais pleinement élaborée et des efforts sont déployés pour sa mise en œuvre. Les bénéficiaires ont été d'avis que cela n'aurait pas pu être possible sans l'intervention du PIP, non seulement grâce au soutien technique apporté, mais aussi parce que le PIP a joué le rôle d'arbitre indépendant qui a empêché que les normes soient récupérées par les intérêts dominants et entravées par les divergences entre les parties défendant toujours les mêmes positions. Parallèlement, le succès obtenu au Kenya dans l'élaboration de la norme KenyaGAP témoigne du fait que le secteur est bien développé et possède un noyau d'entreprises qui peuvent tirer profit de la promulgation de cette norme. En revanche, bien que l'Ouganda consente également des efforts pour élaborer sa propre norme privée qui serait alignée, à terme, sur les normes EurepGAP/GlobalGAP, la faiblesse constante de l'Organisation ougandaise pour la promotion de l'horticulture (HPOU), l'absence d'une masse critique d'acteurs influents dans le secteur et de réels éléments moteurs sur le marché incitant à la mise en œuvre de PBA ont fait que les progrès restent modestes à ce jour. Si on peut considérer la situation comme un échec de la part du PIP, et certaines personnes interrogées sont effectivement de cet avis, elle reflète également la capacité et la volonté de l'équipe responsable de la mise en œuvre du PIP de s'adapter aux conditions locales en termes de concentration des efforts sur des points particuliers et d'allocation des ressources financières et techniques.

98. Comparé à tous les autres projets pris comme cas d'étude, le PIP a eu ceci d'unique que les efforts consentis ont non seulement visé le renforcement des capacités dans les pays bénéficiaires, mais ont également influencé l'évolution de la politique de réglementation dans l'UE. Ainsi, le PIP a fourni un soutien au KEPHIS pour entreprendre des essais sur des échantillons de terres, d'eau et de produits, et a entrepris des tests avec des petits exploitants pour établir des LMR accessibles. Celles-ci ont été communiquées à la Commission européenne et il est reconnu qu'elles ont eu une certaine influence sur les LMR fixées pour certaines cultures et certains ingrédients actifs.

Comité d'information phytosanitaire d'Afrique orientale

99. Contrairement au PIP, le projet de l'EAPIC est axé exclusivement sur les capacités du secteur public, plus spécifiquement en ce qui concerne la lutte contre les parasites et les maladies des végétaux. Le projet vise à renforcer les capacités institutionnelles dans toute l'Afrique orientale en vue d'entreprendre des évaluations des risques associés aux parasites qui satisferont aux besoins des marchés d'exportation, notamment le marché des États-Unis. Ainsi, tout en ayant comme objectif plus important de stimuler les exportations, l'EAPIC est perçu comme ayant pour effet premier de faire progresser des capacités spécifiques dans le domaine SPS jusqu'au sommet de la hiérarchie décrite au schéma 1.

100. En vue de l'objectif consistant à renforcer les capacités phytosanitaires dans la région, le projet a établi des serveurs distincts dans les pays participants, qui ont finalement été reliés à un serveur régional hébergé par le KEPHIS, au Kenya. L'EAPIC vise ensuite à créer une plate-forme permettant aux ONPV de mener des évaluations systématiques des risques liés aux parasites. Avant la mise en œuvre du projet, les évaluations des risques liés aux parasites et/ou les listes de parasites établies par les ONPV tendaient à se faire au cas par cas et n'étaient pas exhaustives dans la majorité des cas. Cela montre la faiblesse des systèmes de surveillance et/ou de communication. Par exemple, alors que l'Institut kényan de recherche agricole (KARI) avait établi des listes de parasites depuis

1954, ces listes n'étaient pas actualisées et excluaient certaines catégories de parasites, par exemple les virus et les nématodes. Sur la base des informations fournies grâce au réseau de pays, l'objectif est que les ONPV établissent des listes de parasites actualisées et exhaustives qui peuvent être gérées. La capacité d'entreprendre des évaluations des risques liés aux parasites permettra à son tour aux scientifiques de classer les problèmes par ordre de priorité et d'employer des systèmes efficaces; ils sauront quel parasite ils doivent rechercher et comment le faire. C'est là un très bon exemple de bonnes pratiques dans la coopération régionale.

101. L'EAPIC est un projet en cours et, même si des progrès substantiels ont été faits, les objectifs ultimes restent à réaliser. L'équipe interne de l'EAPIC utilise déjà des listes de parasites temporaires pour vérifier la présence de maladies, ce qui permet des prises de décisions plus rapides concernant les importations, les exportations et la mise en quarantaine dans le contexte des échanges intrarégionaux; les listes finales, quant à elles, seront intégrées dans le système régional de partage des données seulement vers la fin de 2008. Les bénéficiaires auxquels nous avons parlé ont toutefois relevé que des avantages considérables avaient été dégagés pour ce qui est de la fonctionnalité de leurs contrôles phytosanitaires, tandis que la participation à l'EAPIC avait servi à montrer aux décideurs politiques l'importance de ce domaine des capacités SPS. Il ne fait aucun doute que le degré de coopération entre les ONPV dans la région s'est grandement amélioré; une des personnes interrogées a fait remarquer que, par le passé, "elles ne communiquaient pour ainsi dire jamais entre elles" et cela a évidemment changé.

102. Un point sur lequel l'EAPIC a fait des progrès majeurs et qui constitue un exemple de bonnes pratiques, est l'obtention de l'autorisation pour l'exportation de produits spécifiques vers les États-Unis. Ainsi, avec le soutien de l'APHIS, le gouvernement kényan a préparé et présenté des évaluations des risques liés aux parasites et obtenu, après un délai relativement court, l'autorisation d'importer aux États-Unis les pois potagers écosés, les carottes naines et le maïs nain. Le projet prévoit que l'exportation vers les États-Unis des haricots verts, des pois mange-tout et des pois sugar snap sera approuvée dans un futur relativement proche. Si cela illustre les avantages commerciaux potentiels de l'EAPIC – avantages qui restent à concrétiser puisque aucune exportation des produits approuvés n'a encore eu lieu – cet exemple montre également la capacité des pays de la région à surmonter les restrictions dues à des mesures SPS, pour peu qu'ils reçoivent une aide appropriée.

Évaluations des besoins en renforcement des capacités

103. Alors que les évaluations des capacités ont été achevées avec succès dans les trois pays participant au projet, des différences évidentes ont été constatées dans la réaction des gouvernements et dans le degré auquel ce projet a donné lieu à d'autres actions en vue du renforcement des capacités, décrites au schéma 1, en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires. Nous examinons ci-dessous les progrès accomplis à ce jour dans chacun des pays visés par l'étude.

104. Au Kenya, depuis la réunion qui a marqué la fin du projet, les progrès ont été limités. En raison de l'instabilité politique de décembre 2007, la FAO a reporté tous les éléments des activités qu'elle avait planifiées et qui impliquaient des structures ou décisions d'ordre politique. Ainsi, le plan d'action national et les projets de modifications des textes législatifs ont été suspendus et la décision a été prise de concentrer les efforts sur la Tanzanie dans un futur immédiat. Cependant, les différents points du plan d'action ont été classés par ordre de priorité et il est prévu que des efforts soient prochainement déployés en vue de leur mise en œuvre. En effet, la FAO a continué de fournir une assistance technique au Comité national de la sécurité sanitaire des produits alimentaires (NFSC) afin d'élaborer un document de politique nationale en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires, et les personnes interrogées ont été d'avis que des initiatives seraient bientôt prises en vue de renforcer les capacités dans ce domaine dans le pays.

105. En Tanzanie, l'Office tanzanien de normalisation (TBS) et la FAO ont organisé, le 28 juin 2008, un symposium national destiné aux responsables des politiques, qui a visé à les

sensibiliser aux questions de la sécurité sanitaire et de la qualité des produits alimentaires. Par la suite, un plan d'action de deux ans pour mettre en œuvre les recommandations du rapport de projet initial a été formulé avec le soutien de la FAO et envisage également la coopération avec l'OMS, l'ONUDI et le PNUD dans le domaine de la sécurité sanitaire et de la qualité des produits alimentaires. Ce travail impliquera le renforcement des systèmes d'inspection des produits alimentaires, une formation basée sur les directives du Codex Alimentarius relatives à la sécurité sanitaire et à la qualité des produits alimentaires, la promotion de la sensibilisation du public et la création de documents de communication pour le secteur alimentaire informel, les petites et moyennes entreprises du secteur formel et les consommateurs, ainsi que des évaluations des besoins spécifiques pour les parties prenantes identifiées dans le plan d'action. Nous ne savons pas encore dans quelle mesure ces priorités identifiées vont de l'avant et se traduisent par de réels gains en termes de capacités, mais il est évident qu'il y a une motivation politique considérable derrière ce plan d'action et les bénéficiaires auxquels nous avons parlé espèrent des progrès concrets à moyen terme.

106. Une constatation clé de l'évaluation des capacités en Tanzanie a été le manque de laboratoires accrédités dans le pays, ce qui, selon les personnes interrogées, compromettait sérieusement la position du système national de contrôle alimentaire pour ce qui était des engagements SPS internationaux. Il a été recommandé d'accélérer les initiatives d'accréditation existantes et d'étendre les efforts d'accréditation à d'autres laboratoires, en particulier les laboratoires de chimie du TBS. Avant la mise en œuvre du projet, le TBS avait élaboré des plans visant à renforcer les capacités des laboratoires grâce à un financement de la DANIDA pour la formation du personnel et la modernisation de 17 laboratoires à travers le pays. Naturellement, la FAO a repris dans son évaluation ces mêmes besoins.

107. Dans le cas de la Tanzanie, quelques éléments montrent que l'évaluation des capacités entreprise par la FAO a eu un effet tangible sur la politique gouvernementale. En mai 2008, la Direction tanzanienne de l'alimentation et des médicaments (TFDA) a été restructurée comme le recommandait le rapport national découlant de l'évaluation des capacités. Parallèlement, toutefois, rien n'indique clairement si une politique unique cohérente a été élaborée et est mise en œuvre actuellement. Les signes indiquant l'incidence du projet sont donc plutôt contradictoires à l'heure actuelle.

108. En Ouganda, le plan d'action national a été examiné par les parties prenantes, notamment les organismes gouvernementaux compétents, et a été adopté sous le titre de Plan stratégique national visant à améliorer la sécurité sanitaire et la qualité des produits alimentaires en Ouganda. Après la réunion de consultation de haut niveau avec les parties prenantes de février 2007, les organismes gouvernementaux ont convenu de définir des priorités dans leurs activités conformément au plan adopté. Celui-ci avait pour objectif de conduire à l'élaboration d'un plan d'action stratégique pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires, même si les événements ne s'étaient pas déroulés tels que prévus. Bien que l'Office national ougandais de normalisation (UNBS) et le Ministère de la santé aient reçu un soutien de l'ONUDI, avec une aide financière de la Norvège, qui pouvait soutenir un certain nombre des priorités identifiées, des communications défailtantes et un manque de ressources au niveau local ont empêché tout progrès. Cela a montré une fois encore un chevauchement important entre l'évaluation des capacités et les efforts de coopération technique en cours dans le domaine de la sécurité sanitaire des produits alimentaires, ainsi que l'absence de coordination entre tous ces efforts.

109. Alors que les évaluations des capacités entreprises par la FAO étaient conçues pour identifier les faiblesses en termes de capacités et soutenir l'élaboration de plans d'action plutôt que d'avoir une incidence directe sur les capacités en tant que telles, les expériences notées dans les trois pays mettent en lumière des questions clés pour les bonnes pratiques. Un point fondamental, en l'occurrence, est l'importance de l'implication des instances politiques à un haut niveau, ce qui indique la nécessité que les ressources locales soient largement investies en vue de renforcer les capacités, et souligne le fait que la responsabilité des contrôles de la sécurité sanitaire des produits alimentaires incombe habituellement à plusieurs ministères et départements et/ou peut demander la réallocation des

responsabilités et des ressources. Dans le même temps, il est essentiel que des évaluations de ce type soient coordonnées avec la coopération technique existante, qui vient sans doute compléter leurs propres constatations concernant les capacités.

Programme de perfectionnement sur l'infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires

110. Le programme de formation de quatre semaines proposé dans le cadre de ce projet visait à familiariser des praticiens de pays en développement avec les normes internationales en matière de bonnes pratiques, à les former à l'élaboration systématique de politiques en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires et à leur permettre, une fois rentrés chez eux, de diriger l'élaboration de systèmes et de politiques en matière de sécurité sanitaire et de qualité des produits alimentaires et de promouvoir ces politiques auprès des parties prenantes concernées dans leurs pays. Ainsi, le projet avait pour objectif direct de soutenir le renforcement des capacités en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires, en mettant l'accent sur la plupart des niveaux décrits au schéma 1, sans pour autant participer par et en lui-même à ce renforcement des capacités; il ne fait aucun doute que les actions menées par les gouvernements nationaux avec ou sans le soutien de donateurs joueraient un rôle clé à cet égard.

111. Une fois le cours de formation achevé, les participants sont rentrés dans leurs pays et ont travaillé pendant six mois sur un projet de document de politique qu'il ont ensuite présenté lors d'un atelier tenu à Nairobi en septembre 2007. L'état d'avancement et le statut de ce projet de politique ont varié d'un pays participant à un autre.

112. L'équipe ougandaise a soumis un projet de politique sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires au Comité national du Codex (NCC). Ce document a reçu un accueil très favorable, même si les actions à prendre devaient passer par le Ministère de la santé, qui est l'autorité faîtière pour la politique en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires et de santé. L'équipe ougandaise s'est donc associée au président du NCC pour former un groupe de travail, qui a préparé un projet de document présenté au Ministère de la santé en septembre 2007. À l'heure actuelle, l'Ouganda élabore une nouvelle loi sur les produits alimentaires et les membres de l'équipe interrogés dans le cadre de la présente étude ont exprimé le sentiment d'avoir contribué de manière utile à ce processus, qui est toujours en cours.

113. En Tanzanie, la Direction tanzanienne de l'alimentation et des médicaments (TFDA) dirige l'élaboration d'une politique nationale sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Après le programme de formation du SWEDAC, l'équipe tanzanienne a présenté son projet de rapport, en conséquence de quoi l'équipe a été restructurée pour inclure des représentants de plus haut niveau du Ministère de la santé, de la TFDA et du Centre tanzanien de l'alimentation et de la nutrition (TFNC). Le projet de rapport a ensuite été révisé, pour aboutir, en décembre 2007, à un projet de politique nationale sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires. L'équipe travaille actuellement sur une version en swahili du projet de politique, dont la version finale sera traduite en anglais. Nous croyons comprendre que le Ministère de la santé a informé le Parlement qu'il aura mis en place une politique nationale de la sécurité sanitaire des produits alimentaires d'ici un à deux ans. Outre ces progrès, par l'intermédiaire du Ministère de l'agriculture, de la sécurité sanitaire des produits alimentaires et des coopératives, l'équipe transmet régulièrement des informations sur les questions relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires aux consommateurs, aux producteurs, aux détaillants, etc.

114. Le cours de formation du SWEDAC donne un excellent exemple de bonnes pratiques dans la fourniture d'une formation visant au renforcement des capacités dans le domaine SPS. Il démontre en particulier comment, en combinant des périodes de formation intenses et des applications pratiques effectuées par les participants, on peut à la fois améliorer le niveau de développement des compétences et permettre aux bénéficiaires d'obtenir des incidences concrètes dans leurs propres pays. Ainsi, dans les cas de l'Ouganda et de la Tanzanie, nous constatons que les personnes ayant participé

au cours ont été en mesure de communiquer avec leur gouvernement et d'avoir un impact tangible sur l'évolution de la politique. Dans le même temps, ce cas montre bien qu'il est nécessaire que des programmes de formation de ce type soient à l'écoute des priorités et des processus d'élaboration des politiques dans les pays d'origine des participants; le fait que les participants au programme de formation du SWEDAC aient pu avoir un impact aussi significatif dans leurs propres pays indique que l'Ouganda et la Tanzanie sont tous deux en train de définir une politique/stratégie nationale en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires.

Cours de formation du Programme mondial Salm-Surv sur la surveillance par les laboratoires de maladies présentes dans les aliments, destiné aux pays anglophones d'Afrique centrale et orientale

115. L'effet visé par ce cours de formation a été le renforcement d'un élément spécifique des capacités en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires, qui se situe à mi-chemin de la hiérarchie décrite au schéma 1. Alors que de nombreux participants aux cours étaient limités dans leur capacité à appliquer les compétences transmises par ce programme – l'analyse et la surveillance par les laboratoires de *Salmonella* – la plupart des participants interrogés ont été d'avis que leurs compétences et connaissances avaient été améliorées de manière appréciable. Cependant, l'élément qui importe le plus, sans doute, a été le réseau informel de chercheurs qui a été créé entre les participants durant le cours. Certains participants ont relevé qu'ils avaient partagé des informations et même des données, par exemple sur la résistance aux antimicrobiens, avec d'autres laboratoires qui faisaient partie de ce réseau. Ils ont en outre indiqué que, puisqu'ils avaient rencontré leurs homologues en personne et passé beaucoup de temps à apprendre à les connaître, ils étaient disposés à entretenir un dialogue à distance et à partager des informations de cette manière. Cela ne serait pas arrivé s'ils n'avaient pas participé au cours. Même s'il a été reconnu qu'il fallait établir un réseau plus formel entre les pays, cette collaboration informelle était perçue comme étant "mieux que rien".

116. En termes de renforcement des capacités en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires, il n'est pas possible à ce jour d'établir si ce projet s'est traduit par des améliorations substantielles des capacités, au-delà des compétences non techniques figurant à la base de la hiérarchie décrite au schéma 1. Parallèlement, ce projet constitue un exemple de bonnes pratiques dans la formation plus technique – longues périodes de formation associant des aspects techniques et pratiques – qui semble avoir réussi à transmettre de nouvelles compétences et à créer des liens entre les participants qui perdurent une fois le cours terminé.

Étude sur les coûts de la sécurité sanitaire des produits agroalimentaires et du respect des mesures SPS en Tanzanie, au Mozambique et en Guinée

117. Ce projet a donné une étude plutôt rigoureuse des coûts de la conformité avec les prescriptions relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires appliquées sur les marchés d'exportation pour les produits tropicaux en Tanzanie. Aucun élément ne semble toutefois indiquer si cette étude a eu des incidences appréciables à l'intérieur du pays.

118. La discussion des effets des projets ci-dessus s'est intéressée à chacun des projets examinés, au cas par cas. Dans cette démarche, l'incidence cumulée des projets n'a pas été considérée. On peut présumer que les progrès en termes de capacités SPS dans les trois pays visés, que nous pouvons constater avec certitude, sont le reflet, en partie au moins, des niveaux considérables de coopération technique durant les dernières années, y compris, sans s'y limiter, des six projets pris comme cas d'étude. Par exemple, nous pouvons raisonnablement escompter que les Évaluations de la FAO des besoins en renforcement des capacités, l'Étude de la CNUCED sur les coûts de la sécurité sanitaire des produits agroalimentaires et du respect des mesures SPS en Tanzanie, au Mozambique et en Guinée et, indirectement, le Programme de perfectionnement du SWEDAC sur l'infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires ont contribué aux processus de renforcement des capacités dans les pays visés par l'étude. Évaluer les processus de renforcement des capacités en cours et en

attribuer la source ne rentrent pas dans le cadre de la présente étude mais devraient certainement faire l'objet de travaux de recherche futurs.

IV. CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET PRINCIPALES LEÇONS RETENUES

119. Les six projets pris comme cas d'étude décrits plus haut présentent effectivement des exemples de bonnes pratiques dans différentes formes de coopération technique. Nous allons exposer ci-dessous les principaux thèmes qui ont émergé et soulever quelques questions concernant la conception de projets dans des contextes variés.

Coopération technique en fonction de la demande ou en fonction de l'offre

120. Il est désormais généralement reconnu que la coopération technique devrait idéalement être motivée par la demande, contrairement à la prédominance, dans le passé, des approches motivées par l'offre. Ainsi, la conception et la mise en œuvre de projets devraient impliquer les bénéficiaires potentiels dans des processus d'évaluation des besoins, dans le but de concevoir la coopération autour des capacités locales existantes, de faire en sorte que les acteurs locaux deviennent partie prenante dans les efforts de renforcement des capacités, et de renforcer les capacités pour identifier et évaluer les besoins et établir les priorités connexes. Nous voyons plusieurs éléments pointant dans cette direction dans plusieurs des projets pris comme cas d'étude. Par exemple, le PIP exigeait que les bénéficiaires du secteur privé fassent une demande pour obtenir le soutien et qu'une évaluation des besoins soit entreprise, même si cette évaluation impliquait normalement un consultant externe. De cette manière, l'aide a été taillée sur mesure pour chaque bénéficiaire individuel dans la mesure permise par les limites du projet lui-même. Bien qu'il ait été fondé sur la demande, en ce sens qu'un exercice d'établissement des priorités a été entrepris pour définir le domaine spécifique sur lequel le Programme de formation international de l'ASDI serait axé, le Programme de perfectionnement sur l'infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires n'a pas été adapté aux besoins spécifiques de chaque pays bénéficiaire, mais a visé les pays en développement dans leur ensemble. Dans d'autres cas, par exemple l'EAPIC, les pays d'une région à titre collectif ont identifié les besoins concernant un effort particulier du renforcement des capacités, en collaboration avec le donateur.

121. Il semblerait toutefois que les modes de coopération technique dictés par la demande ne soient pas toujours appropriés. En effet, nous serions enclins à penser que l'assistance peut être plus utile si elle est dictée par l'offre dans certains contextes, par exemple dans les cas où:

- le niveau des capacités SPS est faible dans les secteurs public et/ou privé, de sorte qu'il peut y avoir une perception insuffisante de la nécessité et/ou la nature de certains éléments constitutifs des capacités;
- les prescriptions SPS sur les marchés d'exportation changent rapidement. Cela est particulièrement le cas lorsque l'aptitude à prendre en compte l'information concernant ces prescriptions changeantes est faible et/ou n'est pas explicitement liée aux processus décisionnels;
- des risques/urgences aigus se font jour et exigent une action rapide, spécialement lorsque ces risques sont nouveaux et que les capacités locales pour y faire face sont faibles.

122. Ainsi, le Cours de formation du Programme mondial Salm-Surv a suivi une approche plus traditionnelle motivée par l'offre, l'OMS étant le principal incitateur derrière la décision de mettre ce cours sur pied et de l'adapter aux circonstances locales. Compte tenu du savoir-faire spécifique impliqué et des efforts déployés par l'OMS pour promouvoir les capacités dans le domaine de la surveillance par les laboratoires des agents pathogènes d'origine alimentaire, cette approche semble

être appropriée; puisque les capacités sont faibles dans de nombreux pays bénéficiaires, comment pourrait-on attendre de ces pays qu'ils identifient des besoins spécifiques en renforcement des capacités? De la même manière, durant sa phase initiale, le PIP s'est engagé dans un processus de grande ampleur visant à améliorer la sensibilisation concernant les changements intervenus dans les contrôles réglementaires de l'UE pour les résidus de pesticides dans les produits frais, et ensuite concernant l'émergence des normes privées de sécurité sanitaire des produits alimentaires; avant que ces efforts ne soient faits, les principaux exportateurs n'avaient que peu connaissance de ces changements. Le PIP a ainsi créé une demande de renforcement des capacités, mais a ensuite fait participer les bénéficiaires à la conception de l'assistance spécifique qu'ils ont reçue.

Évaluation des besoins

123. Dans de nombreux projets de coopération technique, une évaluation des besoins est entreprise sous une forme ou une autre, en impliquant le bénéficiaire, le donateur ou les deux. Trop souvent, la forme que prend cette évaluation n'est pas claire et les approches employées diffèrent d'un projet à un autre, ce qui crée des incohérences, augmente les coûts de transaction pour les bénéficiaires et empêche le recours à de bonnes pratiques. L'effort consenti par la FAO pour concevoir et valider un outil d'évaluation rapide pour les capacités de contrôle alimentaire, qui a été mené dans le cadre du projet des Évaluations des besoins en renforcement des capacités décrit plus haut, est une initiative bienvenue. En effet, il existe désormais des cadres structurés pour évaluer les capacités dans le domaine phytosanitaire (établis par le Secrétariat de la CIPV), dans le domaine vétérinaire (établis par l'OIE) et dans le domaine de la sécurité sanitaire des produits alimentaires (établis par la FAO) qui permettent d'évaluer les besoins d'une manière cohérente *au sein même* de chacun de ces domaines. L'utilisation progressive de ces cadres par les donateurs permettrait aux pays en développement bénéficiaires de développer des compétences et des expériences qui leur donnent prise sur les processus d'évaluation des besoins.

Flexibilité

124. Les efforts de coopération technique sont inévitablement limités par les contraintes découlant de la conception des projets et des politiques et procédures des donateurs. Cependant, si l'on veut que les efforts de renforcement des capacités soient efficaces, il est essentiel que les interventions soient flexibles dans leur portée et leurs modes de livraison. En effet, les circonstances peuvent changer et les priorités évoluer au fil du temps, tandis que les besoins et capacités peuvent différer entre les multiples bénéficiaires de l'assistance. Le PIP constitue un exemple particulièrement bon de la nécessité d'une flexibilité et des avantages qui en résultent en termes d'effets du projet. Ainsi:

- Le niveau et les formes d'assistance ont été adaptés selon les pays. C'est pourquoi la façon dont le PIP a interagi avec la FPEAK au Kenya a été sensiblement différente du soutien qu'il a fourni au groupe de travail du secteur horticole en Ouganda, en fonction du niveau des capacités et des problèmes existants.
- L'assistance fournie aux exportateurs individuels a été conçue en fonction de leurs capacités existantes, de leur position commerciale et de leurs besoins.
- Le projet a pu s'adapter à l'importance croissante des normes privées en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires, notamment des normes EurepGAP/GlobalGAP, et transférer des ressources pour aider les bénéficiaires à obtenir la certification conforme à ces normes.

125. Une flexibilité a également été observée dans le cas de l'EAPIC, qui a débuté comme une tentative relativement simple d'établir des listes de parasites pour la région de l'Afrique de l'Ouest, puis a évolué en un effort plus ambitieux visant à renforcer les capacités afin d'entreprendre des évaluations des risques liés aux parasites, de partager des données entre les pays, etc. Ces

changements ont été pour la plupart motivés par les bénéficiaires du projet, celui-ci ayant la capacité d'évoluer de manière à susciter un sentiment d'appropriation au niveau local.

126. La nécessité d'une flexibilité s'applique aussi à la définition et à l'évaluation des effets escomptés. Ainsi, ce qui peut être raisonnablement atteint dans le contexte de capacités existantes relativement solides, dans les secteurs public et/ou privé, est sensiblement différent des problèmes rencontrés dans le renforcement des capacités dans le contexte d'une branche de production ou d'un système de gestion SPS qui en est à ses balbutiements. Les projets de coopération technique doivent pouvoir prendre en compte ces différences, en particulier lorsqu'un projet est mis en œuvre dans plusieurs pays et/ou secteurs, de manière à ne pas imposer un modèle unique pour tous et/ou juger les incidences d'une intervention en utilisant les mêmes mesures dans des contextes différents.

Réseaux de praticiens

127. Quelques-uns des projets examinés plus haut ont donné naissance à des réseaux de praticiens entre les bénéficiaires, que cela ait été un effet escompté ou une conséquence secondaire. Dans tous les cas, ces réseaux ont été des aboutissements utiles qui ont renforcé la position des bénéficiaires, encouragé l'appropriation au niveau local et fourni un mécanisme permanent pour le renforcement des capacités. Dans le cas de l'EAPIC, l'établissement d'un réseau d'ONPV était l'objectif explicite de l'intervention. Ce projet a extrêmement bien réussi à créer une communauté viable de praticiens et d'institutions impliqués dans la lutte contre les parasites et les maladies des végétaux. L'élément clé dans ce cas a été de créer un fort sentiment d'appropriation et de contrôle au niveau local. Dans les cas du Cours de formation du Programme mondial Salm-Surv et du Programme de perfectionnement sur l'infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires, des réseaux moins formels de bénéficiaires ont été établis, mais ils ont été perçus comme des mécanismes à long terme potentiels pour le partage des connaissances et des expériences. L'élément clé, ici, a été le fait que ces deux programmes de formation se sont tenus sur de longues périodes et que la plupart des participants n'étaient pas dans leur cadre de travail habituel et ont pu communiquer avec les autres participants durant les heures de formation et de loisir.

Apprentissage actif

128. Une des tendances appréciables des projets de coopération technique qui transmettent connaissances et compétences grâce à la formation est l'utilisation de modes d'apprentissage plus actifs. Ces modes peuvent inclure l'incitation au dialogue des étudiants entre eux et/ou avec les formateurs, l'apprentissage sur la base de problèmes, des travaux de projet, etc. Ils contrastent fortement avec la relation habituelle étudiant-formateur qui a prévalu dans les programmes de formation à ce jour. Le Programme de perfectionnement sur l'infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires constitue un particulièrement bon exemple de ces pratiques. Les étudiants ont en effet été activement encouragés à dialoguer les uns avec les autres et avec leurs formateurs et à appliquer les connaissances qu'ils avaient acquises durant le cours à un projet de suivi, sur lequel ils ont reçu des commentaires en retour. Comme cela a été le cas pour ce projet, des modes d'apprentissage plus actifs requièrent fréquemment des programmes de formation plus longs – dans le cas présent, le programme a duré quatre semaines et les participants auxquels nous avons parlé ont été d'avis qu'il aurait même pu être prolongé à cinq semaines – ce qui implique que les ressources soient consacrées à former un plus petit nombre de bénéficiaires mais d'une meilleure façon. Le Cours de formation du Programme mondial Salm-Surv donne aussi un exemple de bonnes pratiques à cet égard, puisqu'il combine un enseignement formel de techniques de laboratoire à des sessions pratiques en laboratoire.

129. Outre le développement de capacités non matérielles au moyen de programmes de formation, l'implication active des bénéficiaires dans le renforcement des capacités est essentielle pour une coopération efficace et durable. Le PIP a particulièrement bien fonctionné à cet égard, par exemple grâce à l'utilisation de mémorandums d'accord avec les bénéficiaires en rapport avec des plans

d'action convenus. Ainsi, les bénéficiaires individuels sont en mesure de suivre l'évolution de leurs propres progrès, tout en prenant la responsabilité de faire en sorte que les capacités sont renforcées comme convenu. Parce que les capacités sont développées sur la base d'un partage des coûts, les bénéficiaires prennent part à leur propre développement et sont incités à veiller à ce que les fonds soient dépensés à bon escient, et que les fournisseurs de services privés accomplissent leur tâche comme prévu. Cela permet d'améliorer l'efficacité des efforts de renforcement des capacités et également de promouvoir la rentabilité de la partie des investissements provenant du PIP. Bien que de tels accords puissent avoir pour effet de décourager les entreprises plus faibles et/ou peu disposées à prendre des risques de participer au PIP, nous pourrions nous poser la question de la durabilité des capacités dans ces entreprises; il n'est peut-être pas inutile qu'elles soient exclues de ce type d'accord en matière de renforcement des capacités.

Lier le développement des compétences à la pratique

130. Il est évident que les programmes de formation fonctionnent plus efficacement lorsqu'ils sont en rapport avec les besoins spécifiques et les tâches quotidiennes des bénéficiaires. Même s'il est très difficile d'adapter une formation aux besoins de particuliers, des liens avec la pratique peuvent être établis grâce à des travaux de projet et d'autres exercices pratiques. Le Programme de perfectionnement sur l'infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires constitue un excellent exemple de bonnes pratiques à cet égard. Les participants à ce programme ont entrepris un projet de six mois qui impliquait la rédaction d'un plan d'action national dans le domaine de la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Grâce à des travaux de groupe et à l'implication des décideurs de leur gouvernement, il est évident que les participants ont été en mesure d'appliquer utilement les connaissances qu'ils avaient acquises, non seulement en améliorant leur propre expérience d'apprentissage mais aussi en produisant un résultat d'une valeur plus ample et en contribuant aux processus en cours de renforcement des capacités dans le domaine de la sécurité sanitaire des produits alimentaires.

Sélection des bénéficiaires

131. L'efficacité des programmes de formation à renforcer les capacités est fonction non seulement de la teneur et du mode de livraison mais aussi du choix des participants. Cela s'applique également à des programmes de soutien plus complets tels que le PIP. Il s'agit d'une question délicate car elle implique que certains bénéficiaires – pays, entreprises, producteurs ou particuliers – sont exclus. En l'occurrence, il est essentiel d'explicitement d'entrée de jeu les effets escomptés de la coopération technique, ne serait-ce que pour justifier les décisions relatives à la participation. Dans le même temps, il importe de reconnaître les capacités existantes nécessaires pour une implication efficace des bénéficiaires potentiels. Renforcer des capacités dans les plus hauts niveaux de la hiérarchie décrite au schéma 1 n'a aucun sens si les niveaux de capacités les plus bas font défaut.

132. Dans le cas des programmes de formation, on pourra développer des capacités substantielles et durables uniquement si les personnes choisies pour recevoir la formation possèdent les compétences et l'expérience nécessaires et ont la possibilité d'appliquer dans leurs tâches quotidiennes les connaissances et compétences qu'elles vont acquérir. Le Programme de perfectionnement sur l'infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires et le Cours de formation du Programme mondial Salm-Surv donnent des exemples de bonnes pratiques à cet égard. En effet, ces deux projets étaient destinés à des participants venant d'horizons différents – ce qui a apporté des expériences et des besoins différents dans le contexte d'apprentissage – et s'adressaient à des particuliers, plutôt qu'à des hauts fonctionnaires, qui travaillaient quotidiennement dans la gestion de la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Il est arrivé trop souvent que les programmes de formation visent ou attirent la participation de fonctionnaires de rang plus élevé qui ne sont pas directement impliqués dans l'application des connaissances et compétences dispensées, de sorte qu'après que les participants ont achevé le programme, l'impact de la formation perd de sa substance à mesure que les connaissances sont transmises à d'autres.

133. Dans les programmes de formation de plus grande ampleur tels que le PIP, l'attention portée à la sélection des bénéficiaires est, dans un certain sens, encore plus importante, étant donné la portée et le niveau des investissements dans les efforts de renforcement des capacités. Le PIP a dû tenir compte des différences de capacités existantes entre les pays bénéficiaires en adaptant son programme de soutien; le type et l'intensité du soutien fourni au secteur horticole du Kenya ont été sensiblement différents de ceux qui ont été appliqués en Ouganda. Au niveau des entreprises individuelles, de bien des façons, il y a eu une autosélection des bénéficiaires; ceux-ci ont dû demander un soutien (même si cela s'est souvent fait avec le soutien et les encouragements du PIP et de fournisseurs de services locaux). Ainsi, dans les faits les entreprises ne disposant pas des niveaux de capacités minimaux ont été exclues. Sur un plan administratif, cette méthode a permis au PIP de séparer plus facilement et, sans aucun doute, plus efficacement les candidats qui pourraient bénéficier du soutien de ceux qui ne le pourraient pas.

Créer des compétences locales en matière de renforcement des capacités

134. L'un des éléments clés des bonnes pratiques dans le PIP a été le niveau d'effort et d'investissement dans les capacités locales en vue de fournir des services de formation et de conseil aux bénéficiaires. Ainsi, bien qu'initialement, les services de consultants internationaux aient été utilisés au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie, au fil du temps, une masse critique de fournisseurs de services privés locaux a été établie grâce à la formation et à la fourniture de matériel didactique. Ces fournisseurs de services privés ont ensuite été ajoutés à la liste des consultants approuvés dans laquelle les entreprises recevant un soutien du PIP pouvaient choisir. Dans les trois pays, les besoins en renforcement des capacités des exportateurs peuvent désormais être satisfaits au niveau local, tandis que les services de formation et autres services ont été adaptés aux circonstances locales. Dans le cas du renforcement des capacités des petits exploitants, par exemple, il est suggéré que ces fournisseurs de services locaux sont mieux placés pour communiquer avec les bénéficiaires, non seulement parce qu'ils maîtrisent la langue locale mais aussi parce qu'ils connaissent le contexte culturel.

135. Outre le développement des fournisseurs de services privés locaux, le PIP a élaboré une vaste gamme de documents didactiques, de guides, etc. Ces documents présentent des concepts relativement complexes, par exemple en ce qui concerne les BPA, dans un langage simple que les bénéficiaires potentiels trouvent plus facile à comprendre et à appliquer à leurs propres circonstances. Ces documents constituent un héritage du PIP qui peut être utilisé longtemps après la fin du projet. La seule inquiétude en ce qui concerne ces documents est toutefois qu'ils sont susceptibles de ne plus être actualisés. C'est là que les institutions locales ont un rôle clé à jouer à l'avenir; cet élément est vu comme l'une des tâches des groupes de travail soutenus par le PIP dans chacun des pays bénéficiaires.

Répartition ordonnée et interconnexion des efforts de renforcement des capacités

136. Pour que les efforts de renforcement des capacités soient efficaces et durables, il est essentiel de répartir de manière ordonnée et d'interconnecter ces efforts. Le projet pris comme cas d'étude examiné plus haut donne des exemples des problèmes et des bonnes pratiques à cet égard. Ainsi, l'une des frustrations ressenties par les bénéficiaires a été l'incapacité du projet à soutenir les dépenses d'équipement ou les coûts du personnel. Même si cela peut être considéré comme approprié, il semble que l'efficacité d'une partie du soutien fourni par le PIP a été quelque peu compromise par l'incapacité des bénéficiaires à avoir accès à d'autres sources de financement, que ce soit d'un autre programme de coopération technique ou du secteur bancaire. Si le PIP avait pu coordonner ses activités avec d'autres donateurs et/ou établissements financiers, il aurait été possible de remédier à ces contraintes. De la même manière, quelques participants au Cours de formation du Programme mondial Salm-Surv ont exprimé une certaine frustration quant au fait qu'ils n'avaient pas pu appliquer les compétences acquises dans le cadre du projet parce que les laboratoires de leur pays ne disposaient pas d'installations suffisantes.

137. Un problème apparenté est la propension des différents projets de coopération technique à se chevaucher et/ou à renforcer les capacités de manière désordonnée. Par exemple, des évaluations des capacités relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires ont été menées par la FAO, l'ONUDI et/ou la DANIDA dans les pays pris comme cas d'étude. Ces chevauchements augmentent les coûts de transaction que doivent supporter les bénéficiaires qui traitent avec de multiples donateurs et peuvent conduire à un dédoublement des efforts et à un gaspillage des rares fonds consacrés à la coopération technique. Les projets examinés n'ont pas donné d'indications permettant de savoir comment régler ce problème. Parallèlement, nous pouvons penser que l'effet cumulé des différents projets pris comme cas d'étude, alliés à d'autres programmes de coopération technique, a été considérable. Il est nécessaire de reconnaître cet aspect et de faire des efforts pour évaluer ces effets. Cette situation crée toutefois des problèmes pour les évaluations des résultats de projets individuels; il peut être difficile de distinguer leurs incidences propres alors que leurs effets cumulés sont importants.

Évaluation et suivi des progrès

138. Alors que la coopération technique vise souvent à renforcer certains aspects des capacités SPS, souvent à des niveaux particuliers de la hiérarchie décrite au schéma 1, ces objectifs sont souvent accompagnés d'effets plus importants, par exemple sur la valeur des exportations, l'inclusion des petits exploitants, etc. Une structure à plusieurs niveaux des effets escomptés est adaptée pour la plupart des programmes de coopération technique, en particulier s'ils sont de courte durée, que les incidences interviennent avec un décalage et/ou que les problèmes d'attribution sont importants. Ainsi, le PIP et l'EAPIC avaient tous deux des objectifs multiples qui se rapportaient à la fois à des renforcements spécifiques des capacités SPS et aux effets sur les échanges. Si les premiers peuvent être suivis de près et attribués à des interventions du projet, les seconds sont plus ambitieux et difficiles à attribuer directement mais peuvent servir de principes directeurs dans la conception et la mise en œuvre des interventions des projets. Dans l'ensemble des effets escomptés définis, il est primordial que les projets soient réalistes quant à ce qui peut être réalisé compte tenu des niveaux de capacités existants; il est préférable que les interventions parviennent à réaliser des objectifs limités plutôt qu'elles échouent à réaliser des objectifs de grande ampleur. L'examen à mi-parcours du PIP a indiqué que les projets ont tendance à offrir trop et qu'il est nécessaire d'établir des objectifs plus réalistes.

139. Outre la sélection de mesures d'impact à plusieurs niveaux et appropriées, il est essentiel que les bénéficiaires soient en mesure de suivre et d'évaluer le développement de leurs capacités. Dans le cas du PIP, des entreprises individuelles ont défini leurs propres programmes de travail en collaboration avec des consultants et ont pu suivre leurs progrès au fil du temps. Avec le Programme de perfectionnement sur l'infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires, les participants ont eu la possibilité de se réunir six mois après la fin du programme de formation formel et ont reçu des commentaires sur les plans d'action nationaux qu'ils avaient élaborés. Avec des réseaux tels que l'EAPIC et le Cours de formation du Programme mondial Salm-Surv, les pays peuvent comparer entre eux leurs propres capacités et progrès.

Rôle de médiateur

140. Bien que la tendance soit à mettre l'accent sur les effets directs des projets et programmes de coopération technique sur le renforcement des capacités SPS et les investissements financiers qui sont réalisés, dans certains cas, l'une de leurs fonctions les plus importantes est d'intervenir comme médiateur et/ou preneur de risques. Ainsi, les donateurs et les responsables de la mise en œuvre de projets, qui sont (souvent) des acteurs extérieurs de confiance, respectés et/ou puissants, peuvent agir pour venir à bout de positions figées et servir d'intermédiaires entre les parties prenantes (par exemple entre les secteurs public et privé). Cela est particulièrement important dans les cas où un changement institutionnel fondamental et/ou une redistribution des ressources est nécessaire, ou dans les cas où il y a des antécédents qui doivent être surmontés. Le soutien apporté par le PIP aux groupes de travail

constitue un exemple de bonnes pratiques à cet égard; le fait que le PIP a collaboré avec ces institutions leur a rendu leur légitimité et les a rendues sûres aux yeux des parties prenantes qui rechignaient à s'investir.

Perturbations des marchés

141. Presque inévitablement, les projets et programmes de coopération technique créent non seulement une demande pour les services de renforcement des capacités et de soutien, mais perturbent également les marchés de ces services. Lorsque les niveaux existants de capacités et de demande sur le marché sont bas, le soutien extérieur contribue souvent de manière essentielle à mettre en place les fonctions de base et générales qui évitent les problèmes liés à un agencement ordonné dans l'établissement de fonctions SPS de plus haut niveau. On a pu voir cela, par exemple, dans la mise sur pied des fournisseurs de services privés au Kenya et en Ouganda, où le soutien du PIP a joué un rôle critique, puisque la demande commerciale était faible, voire nulle. Parallèlement, le soutien de donateurs peut avoir pour effet de gonfler les prix du marché – en évinçant la réelle demande du marché – et de gonfler la demande auprès des bénéficiaires qui ne supportent pas les conséquences si les efforts de renforcement des capacités venaient à échouer et/ou s'il n'y a pas, sur les marchés qu'ils fournissent, de demande pour ces services.

142. Même s'il ne fait aucun doute que le PIP a eu certains effets de distorsion sur les marchés de services de soutien privés, il présente néanmoins des exemples de bonnes pratiques à cet égard. Ainsi, le fait que toute l'assistance aux exportateurs est fournie selon le principe du partage des coûts a permis de faire en sorte que les bénéficiaires ont des intérêts dans les investissements réalisés par le PIP. De la même manière, lier le soutien à des plans d'action convenus et ne pas accorder de nouveaux fonds tant que certains points critiques n'ont pas été atteints signifie que les bénéficiaires doivent montrer la preuve de leurs progrès.

Soutien politique

143. Pour que les efforts de renforcement des capacités soient fructueux et durables à long terme, il est essentiel que les décideurs politiques soient impliqués. Dans les cas où les parties prenantes sont peu sensibilisées et n'appréhendent pas la nécessité de renforcer les capacités, les changements institutionnels nécessaires peuvent être entravés et il est moins probable que les allocations de fonds nécessaires pour faire fonctionner et maintenir ces capacités soient effectuées. Impliquer les pays bénéficiaires dans la conception et la mise en œuvre des efforts de renforcement des capacités peut être important à cet égard, à condition que celles-ci fassent intervenir des décideurs à un niveau suffisamment élevé. La diffusion de l'information, y compris dans les médias, peut aussi contribuer à créer l'élan politique nécessaire pour mettre les questions SPS en priorité à l'ordre du jour. Le PIP donne un exemple de bonnes pratiques en suscitant un soutien politique en faveur de son travail. L'élément clé a été, dans ce cas, l'établissement et/ou l'amélioration des groupes de travail impliquant les secteurs public et privé, la diffusion d'informations actualisées et fiables et la communication avec les médias.

144. Le projet des Évaluations des besoins en renforcement des capacités montre bien l'importance qu'il y a à s'allier un soutien politique une fois que les évaluations des besoins ont été faites, ainsi que les problèmes rencontrés se faisant par les programmes de coopération technique. Le recours à des consultations des parties prenantes au niveau national constitue un exemple de bonnes pratiques à cet égard; bien que le projet ait été fondamentalement mené par la FAO, avec, certes, une certaine implication de la part des pays bénéficiaires, ces consultations ont permis aux parties prenantes d'avoir une certaine influence sur la teneur et la conception des plans d'action qui ont résulté du projet. Le fait que les évaluations des besoins étaient liées aux plans d'action et les gouvernements encouragés à adopter ces plans assurait le soutien politique des futurs efforts de renforcement des capacités et une certaine responsabilisation.

ANNEXE I – DESCRIPTION DES PROJETS PRIS COMME CAS D'ÉTUDE

Programme Initiatives Pesticides

Le Programme Initiatives Pesticides (PIP) comptait quatre composantes clés:

1. *La composante information et communication*, visant à aider les entreprises et les institutions des pays ACP et de l'UE à se tenir informées des prescriptions en matière de qualité applicables sur le marché européen, comme les efforts consentis par les producteurs et exportateurs des pays ACP. Ses activités ont été axées sur:
 - la mise en œuvre d'une stratégie de communication, faisant appel à des points de contact régionaux et locaux, pour transmettre les informations requises pour que les groupes ciblés par le PIP puissent être proactifs; et
 - la mise en œuvre d'un système centralisé basé sur Internet pour communiquer avec les points de contact locaux.
2. *La composante réglementation*, visant à établir de nouvelles LMR reflétant les bonnes pratiques agricoles pour les cultures mineures dans les zones tropicales et à encourager l'adaptation de la réglementation. Ses activités ont été axées sur:
 - l'identification, grâce à un processus itératif de consultation/validation, des paires prioritaires produit/ingrédients actifs;
 - la définition et la validation des protocoles d'expérimentation; et
 - des propositions concernant les moyens d'ajuster les réglementations phytosanitaires nationales des pays ACP.

La méthodologie, divisée en trois étapes principales, a été élaborée à mesure que le projet progressait:

- *Rédaction d'un protocole de culture incluant les bonnes pratiques agricoles (BAP):*
 - sélection des cultures principales à partir des cultures ayant la plus grande importance sur un plan économique;
 - enquête sur le terrain pour identifier les parasites et examiner la pratique agricole d'un échantillon d'entreprises représentatives, et pour déterminer les substances actives qu'elles utilisent, les doses employées, la fréquence d'utilisation et le délai avant récolte;
 - sélection des substances actives avec la collaboration de la Direction générale "Santé et consommateurs" (DG SANCO), du groupe de travail de l'UE sur les résidus, des fabricants de pesticides et des instituts de recherche;
 - élaboration d'un protocole de culture complet pour la préparation des terres grâce à un stockage intermédiaire au moyen de l'application de pesticides. Chaque parasite ou maladie est traité au moyen d'au moins deux ingrédients actifs.

- *Essais sur le terrain:*
 - définition des zones écologiques les plus représentatives;
 - choix de plusieurs combinaisons de substances actives;
 - validation du choix par les fabricants de pesticides, la DG SANCO et les instituts de recherche;
 - supervision des protocoles donnés aux entreprises privées locales;
 - analyses des résidus effectuées dans des laboratoires européens certifiés conformes aux bonnes pratiques. Les coûts des essais et analyses sont pris en charge par le PIP.
 - *Présentation de cas pour l'obtention d'une tolérance à l'importation:*
 - analyse des résultats des résidus pour déterminer s'il est nécessaire de demander une limite maximale de résidus à l'importation pour une paire substance active/culture;
 - établissement de la demande de LMR à l'importation avec le fabricant de pesticides qui possède la molécule. Les dépenses liées au dossier doivent être acquittées par le fabricant de la molécule;
 - évaluation du dossier par un rapporteur de l'État membre;
3. *La composante bonnes pratiques des entreprises*, visant à aider les entreprises des pays ACP à ajuster, moderniser et certifier leurs pratiques. Ses activités ont été axées sur:
- l'élaboration des cadres communs par culture;
 - la formation des producteurs et conditionneurs, en vue d'un processus de validation (vérification et certification);
 - l'information des acheteurs et consommateurs européens;
 - l'aide motivée par la demande, pour le partage des coûts, destinée aux entreprises.
4. *La composante organisation et renforcement des capacités*, qui vise à aider à structurer le secteur et à renforcer les capacités locales des différents acteurs des pays ACP. Ici, les activités ont été axées sur l'établissement de groupes de travail nationaux, sur une collaboration étroite avec les producteurs à petite et moyenne échelles qui interviendraient en qualité de représentants de l'Unité de gestion des programmes et constitueraient le cadre pour la consultation avec les secteurs public et privé, et sur la mise en œuvre de certaines fonctions (à définir par les groupes de travail nationaux) menées au niveau régional et dans l'ensemble des pays ACP par des structures appropriées représentatives du secteur privé.

Parmi les éléments clés des activités du PIP dans les deux pays examinés, on peut citer ce qui suit:

Kenya

Le PIP a formé le personnel d'entreprises de sorte qu'il puisse mener à bonne fin la mise en œuvre des systèmes de sécurité sanitaire des produits alimentaires. Cette formation a été menée collectivement, en ce sens que les directeurs de la sécurité sanitaire, de la production et du conditionnement des produits alimentaires de différentes entreprises ont participé à des ateliers sur les divers aspects de la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Un total de 179 participants ont été formés lors de huit modules de formation conçus par le PIP.

Au Kenya, 30 entreprises au total ont pris part à des sessions de formation intra-entreprises impliquant des chefs d'équipes, des assistants sur le terrain et des agriculteurs de premier plan. Cette formation s'est tenue sur les sites de production de chaque entreprise et a été assurée par des formateurs et consultants compétents. La formation a couvert des thèmes tels que l'hygiène, la bonne utilisation des pesticides, les bonnes pratiques de production et les procédures de vérification internes.

Le PIP a soutenu des entreprises d'exportation dans la mise en œuvre de systèmes de sécurité sanitaire des produits alimentaires qui étaient conformes aux prescriptions de l'UE et dans l'établissement de systèmes de traçabilité (sur support papier ou informatique) lorsque c'était possible, en suivant les actions définies dans le mémorandum d'accord et le plan d'action établis par le PIP pour chaque entreprise. Le suivi a été assuré par des consultants compétents. Les entreprises qui ont décidé d'utiliser un logiciel pour la traçabilité ont eu la possibilité d'utiliser une solution informatique développée par le PIP. Au total, 14 entreprises kényanes ont reçu un soutien en rapport avec la traçabilité.

Le PIP a également soutenu quelque 40 entreprises et consultants locaux qui fournissent des services de formation et de conseil. La formation que ceux-ci ont reçue visait à mettre à disposition des producteurs kényans des services à des prix abordables et à réduire le besoin d'avoir recours à des experts et des organismes de certification étrangers.

L'Association kényane des exportateurs de produits frais (FPEAK) a coordonné l'élaboration de la norme KenyaGAP, qui a été lancée le 29 juillet 2007, avec le soutien significatif du PIP. L'adoption de cette norme a marqué un tournant majeur pour le secteur horticole kényan, qui a affirmé son rôle de fournisseur de premier plan de produits de haute qualité sur les marchés internationaux. La norme KenyaGAP est le premier système complet d'assurance de la qualité en Afrique, qui couvre les fruits, les légumes et les fleurs, en vue d'obtenir l'équivalence avec les normes EurepGap/GlobalGap. Elle est également unique en ce qu'elle a incorporé les besoins et préoccupations spécifiques liés aux méthodes d'exploitation à petite échelle.

Le PIP a aussi soutenu des activités de commercialisation et de diffusion d'informations par l'intermédiaire de la FPEAK. Il a financé la participation de la FPEAK à des expositions commerciales régionales au Kenya et à la foire Fruit Logistica de Berlin. De plus, un protocole a été établi entre le PIP et la FPEAK pour promouvoir dans la presse les questions en rapport avec le secteur horticole kényan.

Le rôle du PIP a été primordial dans la création du Groupe de travail national de l'horticulture, qui était issu du Comité directeur des limites maximales de résidus initialement établi par le Ministère de l'agriculture. Le secrétariat du Groupe de travail est basé à la FPEAK et a reçu un soutien financier et administratif conséquent de la part du PIP. Le Groupe de travail tient régulièrement des réunions par thèmes, lors desquelles tous les acteurs du secteur discutent des problèmes locaux et internationaux auxquels le secteur horticole kényan est confronté. D'autres pays de la région ont essayé de prendre exemple sur le Groupe de travail national de l'horticulture, car ils y voyaient un instrument efficace pour faire face aux problèmes généraux qui se posent pour le secteur. Par exemple, le Groupe de travail a joué un rôle clé dans la position du Kenya dans les débats en cours

concernant la distance parcourue par les produits alimentaires et les conséquences pour les exportations de produits frais du Kenya.

Le PCPC a dressé une liste de pesticides approuvés au Kenya avec l'aide du PIP, liste qui indique les utilisations spécifiques pour chaque substance active admise. La liste des pesticides approuvés est mise à jour tous les trois mois.

Les capacités en matière d'essais en laboratoire au Kenya ont été améliorées grâce au soutien du PIP. Celui-ci a offert en particulier une formation sur les procédures d'analyse et a soutenu les vérifications initiales et les vérifications en vue de la certification conformément à la norme ISO 17025, notamment dans le laboratoire du Service kényan d'inspection phytosanitaire (KEPHIS). Le PIP n'a toutefois pas financé les dépenses d'équipement en vue de moderniser les installations de laboratoire.

Grâce à l'aide du PIP, le secteur horticole kényan a dialogué de manière positive avec l'UE à propos des questions de conformité relatives aux pesticides et aux LMR. Ainsi, un soutien a été fourni au KEPHIS pour des essais de niveaux de LMR sur certaines substances actives dans les fruits de la passion et les haricots verts, suite à des tests d'efficacité menés auprès de petits exploitants. Il en a résulté que des LMR "réalistes" pourraient être définies et présentées à la Commission européenne.

Le PIP a eu un effet positif sur les capacités de la Direction du développement des cultures horticoles (HCDA) dans son travail avec les petits exploitants. Plus spécifiquement, il a soutenu la création de cours et de matériel didactique pour la formation des petits agriculteurs.

Ouganda

En Ouganda, le PIP a soutenu la formation de 19 entreprises d'exportation qui ont signé des mémorandums d'accord. Une formation a été fournie concernant la mise en œuvre de systèmes de sécurité sanitaire des produits alimentaires, la certification pour les produits biologiques, la traçabilité, etc. Au niveau collectif, le PIP a travaillé en collaboration avec des entreprises du secteur de la floriculture sur l'élaboration de modules de formation qui sont fondés sur le matériel didactique mis au point par le PIP. Une fois que les entreprises collaborant avec le PIP ont reçu la formation et ont été prêtes à mettre en œuvre leurs systèmes de sécurité sanitaire des produits alimentaires, un soutien a été fourni par des consultants locaux pour guider ce processus de mise en œuvre.

Le PIP a apporté un soutien aux petits producteurs qui se consacrent à la production de produits frais pour l'exportation. Il a ainsi contribué à la création de dix groupes de producteurs pour les former dans le domaine de la gestion intégrée des parasites (GIP) et pour soutenir un produit dans ses efforts visant à obtenir la certification parmi ses cultivateurs sous contrat. Plus de 100 producteurs et cultivateurs sous contrat ont suivi une formation en matière de GIP.

Un soutien a été fourni pour l'établissement d'un groupe de travail national, le Groupe de travail pour répondre aux prescriptions applicables sur les marchés d'exportation dans l'UE, qui sert d'enceinte pour régler les problèmes auxquels le secteur horticole ougandais est confronté. Le PIP a soutenu ce groupe de travail dans plusieurs domaines, notamment en offrant les services d'un représentant qui travaille à temps partiel au secrétariat du groupe de travail, en contribuant aux coûts des campagnes d'information visant à faire connaître aux principaux acteurs les prescriptions européennes, et par d'autres actions nécessaires pour mettre sur pied un système national de sécurité sanitaire des produits alimentaires.

Le PIP a aidé un laboratoire privé (Chemiphar) pour renforcer ses capacités en matière d'analyse de résidus de pesticides dans les fruits et légumes et pour obtenir l'accréditation conformément à la norme ISO 17025.

L'Office de contrôle des produits chimiques agricoles (ACB) est l'organisme ougandais responsable de l'enregistrement, de l'étiquetage et de la réglementation des importations et exportations de pesticides destinés aux produits agricoles. Le PIP lui a apporté une aide pour moderniser les compétences, en matière de traitement des autorisations de pesticides, du registre et des agents d'enregistrement dans l'évaluation des dossiers soumis pour l'enregistrement des pesticides. Il a également conseillé le MAAIF pour veiller à ce que les politiques et réglementations ougandaises dans le domaine des pesticides soient harmonisées avec les règlements de l'UE.

Comité d'information phytosanitaire d'Afrique orientale

Le Comité d'information phytosanitaire d'Afrique orientale (EAPIC) a été créé à Nairobi en avril 2006 durant une réunion sur l'évaluation des risques liés aux parasites réunissant les Organisations nationales de protection des végétaux (ONPV) d'Afrique orientale. L'idée à l'origine de l'EAPIC est venue, en partie, de la prise de conscience que la capacité des pays en développement à remplir les mandats de la CIPV concernant la communication d'informations sur les parasites et les maladies des végétaux était limitée par la faiblesse des infrastructures et des systèmes de collecte et de gestion des informations.

Le projet met sur pied une base de données régionale sur les parasites des végétaux qui rassemble des informations sur les parasites agricoles et qui aidera les ONPV individuelles à établir des priorités dans les questions/stratégies SPS et facilitera les échanges régionaux et internationaux. Les données seront partagées au niveau de l'EAPIC, qui est constitué des ONPV du Kenya, du Rwanda, de la Tanzanie, de l'Ouganda et de la Zambie, et de représentants de l'UA et du COMESA. Le Comité vise à élaborer de manière systématique des méthodes et protocoles pour le signalement des parasites et à développer des bases de données accessibles sur Internet pour contribuer à la mise en œuvre de prescriptions SPS pour l'Afrique orientale qui sont conformes avec les protocoles de la CIPV et pour aider les pays de la région à établir des priorités dans les activités liées aux parasites des végétaux en ce qui concerne le diagnostic, la surveillance, la détection, le signalement et l'inspection. Le projet a ainsi pour objectif d'élaborer un cadre qui serve de base pour toutes les autres activités SPS au niveau régional, y compris l'harmonisation des protocoles d'inspection à la frontière.

À ce jour, le projet a mis sur pied des serveurs distincts dans les pays participants, qui seront reliés à un serveur régional hébergé par le KEPHIS au Kenya. Bien que la Tanzanie et l'Ouganda aient rencontré des problèmes en raison de coupures d'électricité et d'accès à Internet peu fiables et coûteux, leurs serveurs fonctionnent désormais correctement.

Le projet a créé des partenariats et, grâce à une collaboration au sein d'organisations aux niveaux des services techniques, de la direction et des politiques, a rassemblé différents experts. Par exemple, à la dernière réunion tenue à Lusaka du 21 au 25 avril 2008, les hauts fonctionnaires et directeurs ont été invités à signaler leur engagement envers le projet. La réunion a aussi donné l'occasion à des communautés économiques régionales, comme la CDAA et le COMESA, ainsi qu'à d'autres parties prenantes de faire connaître leurs activités et le rôle qu'elles jouent dans l'EAPIC.

Le projet a également formé le personnel d'ONPV, notamment en ce qui concerne la gestion de bases de données. Il nommera prochainement un directeur de programme, dont le poste sera financé par la FAO pendant deux ans. L'une des tâches principales de cette personne sera d'établir des priorités dans la formation en collaboration avec l'EAPIC.

Depuis le début du projet, une liste couvrant 2 300 parasites et maladies a été établie. De plus, le Kenya a obtenu l'autorisation pour l'exportation de trois produits frais vers les États-Unis sur la base d'évaluations des risques liés aux parasites qui ont été préparées et présentées avec le concours de l'EAPIC.

Évaluations des besoins en renforcement des capacités

Ce projet est issu d'une Conférence régionale FAO/OMS pour l'Afrique sur la sécurité sanitaire des aliments, tenue à Harare, au Zimbabwe, en 2005. Le plan d'action découlant de la conférence recommandait que la FAO entreprenne "une étude de diagnostic de la situation de la sécurité sanitaire des aliments au niveau de la région afin de déterminer les besoins de mise à niveau les plus urgents et les domaines prioritaires". Parallèlement, dans le cadre de ses activités de renforcement des capacités, la FAO a conçu des outils pour aider les organismes nationaux de contrôle alimentaire à évaluer leurs besoins en renforcement des capacités dans le domaine de la sécurité sanitaire des produits alimentaires.

L'Évaluation des besoins en renforcement des capacités du système de contrôle alimentaire a été menée au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda par trois consultants locaux, en coordination avec un consultant international. Cette évaluation a suivi les procédures énoncées dans l'un des outils d'évaluation des besoins créés par la FAO, à savoir le document intitulé Renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire: Guide d'évaluation rapide des besoins en renforcement des capacités. Elle a ainsi eu pour double objectif de tester l'efficacité du guide et d'évaluer les besoins en renforcement des capacités en matière de sécurité sanitaire et de qualité des produits alimentaires au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda, ainsi qu'au Laos et au Cambodge. Ce travail a été financé par le gouvernement norvégien aux termes de l'Accord de coopération programmatique conclu entre ce dernier et la FAO, et a fait partie de l'objectif 1 du projet de la FAO FNOP/INT/103/NOR B2 consistant à "améliorer la sécurité sanitaire et la qualité des aliments, à l'échelon national et tout au long de la filière de production des aliments". Ce projet a mis l'accent sur l'identification des principales composantes du système national de contrôle alimentaire de chaque pays et sur l'utilisation du guide pour évaluer les capacités des systèmes de sécurité sanitaire des produits alimentaires dans les pays.

Le guide d'évaluation des besoins en renforcement des capacités a été appliqué avec succès dans les trois pays et un projet de rapport incluant un plan d'action détaillé a été élaboré. Par la suite, une consultation des parties prenantes s'est tenue dans chaque pays, lors de laquelle des observations ont été reçues en retour et une version finale du plan d'action convenue pour chaque pays a été adoptée par le gouvernement. Depuis que ces plans d'action ont été convenus, la FAO a consenti des efforts pour maintenir le dialogue avec les gouvernements des trois pays en vue de la mise en œuvre de ces plans d'action. À ce jour, ce dialogue a surtout progressé en Tanzanie, où il existait déjà des plans visant à réformer les capacités en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires. Au moment où la présente étude a été faite, le dialogue avec le gouvernement kényan avait largement été suspendu à cause des remous politiques que connaissait le pays.

Programme de perfectionnement sur l'infrastructure qualité pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires

Les principaux objectifs de la formation de trois semaines étaient les suivants:

- Familiariser des praticiens venant de pays en développement avec les normes internationales en matière de bonnes pratiques.
- Les former à l'élaboration systématique de politiques relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires.
- Leur permettre, une fois rentrés chez eux, de guider l'élaboration, au niveau national, de systèmes et de politiques en matière de sécurité sanitaire et de qualité des produits alimentaires, et de promouvoir ceux-ci auprès des parties prenantes concernées dans leurs pays.

L'équipe de l'Ouganda était constituée de quatre membres: deux personnes du Ministère de l'agriculture, une personne du Ministère de la santé et un représentant de l'Office national ougandais de normalisation (UNBS). La Tanzanie était représentée par quatre membres, un du Ministère de l'agriculture, de la sécurité sanitaire des produits alimentaires et des coopératives (MAFSC), un du Département de la pêche, un de la Direction tanzanienne de l'alimentation et des médicaments (TFDA) et le dernier du Centre tanzanien de l'alimentation et de la nutrition (TFNC). Une fois terminée la formation du SWEDAC, les fonctionnaires ainsi formés sont rentrés dans leur pays et ont travaillé pendant six mois sur un projet de document de politique qu'ils ont ensuite présenté lors d'un atelier tenu à Nairobi en août 2007.

Cours de formation du Programme mondial Salm-Surv sur la surveillance par les laboratoires de maladies présentes dans les aliments, destiné aux pays anglophones d'Afrique centrale et orientale

Le Cours de formation du Programme mondial Salm-Surv de l'OMS (OMS-GSS) sur la surveillance par les laboratoires de maladies présentes dans les aliments, destiné aux pays anglophones d'Afrique centrale et orientale s'est tenu au Kenya du 29 octobre au 2 novembre 2007. Il a été lancé par l'OMS suite à une réunion stratégique du Programme mondial Salm-Surv tenue à Nyon, en Suisse, en mai 2007, par les partenaires du comité directeur de l'OMS-GSS. Le programme du cours a été élaboré et adapté au contexte régional par un expert de l'OMS basé en Afrique. Les agents pathogènes choisis pour le cours étaient les bactéries *Salmonella* et *Vibrio Cholerae* non typhoïdiques. Le cours a proposé des travaux en laboratoire et une formation théorique. Les concepts fondamentaux de la surveillance par les laboratoires ont été abordés et une étude de cas pratiques a été entreprise.

Étude sur les coûts de la sécurité sanitaire des produits agroalimentaires et du respect des mesures SPS en Tanzanie, au Mozambique et en Guinée

Cette étude a été entreprise, pour un montant de 18 000 dollars EU, en Tanzanie, au Mozambique et en Guinée, afin d'identifier et de quantifier les coûts de la conformité avec les normes SPS auxquels sont confrontées les exportations de produits tropicaux. Cette étude a débuté en 2004 pour s'achever en 2006 et a fait suite à une réunion d'experts de la CNUCED sur l'accès aux marchés, au cours de laquelle la Tanzanie, le Mozambique et la Guinée avaient demandé une assistance liée aux normes. En Tanzanie, la Banque mondiale s'est chargée de l'étude avec l'intention de faire en sorte que les estimations des coûts de la conformité soient identifiées et que des actions soient recommandées pour renforcer les capacités, notamment en ce qui concerne la conformité avec les normes EurepGAP/GlobalGAP dans les systèmes tanzaniens de production et de distribution. L'étude, qui a fait intervenir producteurs, exportateurs, organismes commerciaux, entreprises et institutions, a identifié les coûts macro et microéconomiques de la conformité. Les coûts macro-économiques incluaient les dépenses publiques et semi-publiques (par exemple la formation, la modernisation de l'infrastructure et de l'équipement, l'inspection, les essais, etc.), tandis que les coûts microéconomiques incluaient les coûts de démarrage et les coûts récurrents incombant aux entreprises (par exemple l'achat d'équipement, la formation, la mise en œuvre de systèmes de gestion, etc.). L'étude a également permis l'élaboration d'un ensemble complet d'outils qui peuvent être utilisés par les secteurs public et privé pour tester et améliorer les systèmes de contrôle de la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Un atelier national s'est tenu en Tanzanie sur la base des conclusions tirées des trois pays participants.

ANNEXE II – ANALYSE DES QUESTIONNAIRES

Afin d'estimer l'impact de la formation, les formateurs ont procédé à des évaluations pour déterminer dans quelle mesure le cours a influé sur les compétences et le niveau de connaissances des participants. Le tableau 1 ci-dessous présente un résumé des réponses données dans les questionnaires.

Tableau 1. Résumé des réponses des questionnaires

Activité	PROJET			
	EAPIC	OMS	SWEDAC	CNUCED
Conception de projet				
Type de projet	Projet pilote	Projet en cours	Projet pilote	Projet pilote
Thèmes visés par le projet	Préservation des végétaux	Sécurité sanitaire des produits alimentaires	Santé animale Sécurité sanitaire des produits alimentaires Préservation des végétaux Capacités SPS générales	Capacités SPS générales
Auteur du projet	Besoin identifié par le donateur Demande du bénéficiaire	Organisation internationale	Besoin identifié par le donateur Demande du bénéficiaire	Demande du bénéficiaire
Concepteur du projet	Collaboration entre donateur et bénéficiaire	Collaboration entre donateur et bénéficiaire	Collaboration entre donateur et bénéficiaire	Donateur
Une évaluation des besoins a-t-elle été effectuée?	Oui	Oui	Oui	Oui
Une évaluation des besoins spécifiques a-t-elle été effectuée?	Non	Non	Non	Non
L'évaluation des besoins a-t-elle été effectuée dans le cadre d'une évaluation des besoins de plus grande ampleur?	Oui	Oui	Oui	Oui
Prise en considération de projets pertinents en cours ou achevés	Conçu comme une suite à des projets de donateurs précédents	Conçu comme une suite à des projets de donateurs précédents	Projet pilote	Projet pilote
Le temps consacré à la préparation du projet a-t-il été suffisant?	60 à 80%	80 à 100%	60 à 80%	80 à 100%

Activité	PROJET			
	EA PIC	OMS	SWEDAC	CNUCED
Bénéficiaires consultés durant la préparation du projet	Organisations nationales de protection des végétaux FAO COMESA Union africaine Centre de gestion intégrée des parasites	Formateurs venant de pays bénéficiaires	Contenu du programme présenté à une institution régionale compétente	Secteurs public et privé par le biais d'un atelier national
Mise en œuvre				
Qui a assuré la mise en œuvre du projet?	Donateur	Bénéficiaires (formateurs et participants de dix pays africains)	Sous-traitant indépendant Bénéficiaires	Banque mondiale
Taux de participation des bénéficiaires dans la mise en œuvre du projet	60 à 80%	40 à 60%	80 à 100%	-
Rôle spécifique des bénéficiaires dans la mise en œuvre du projet	Lieux de réunions Préparation de l'ordre du jour des réunions, élaboration des objectifs Établissements de protocoles pour les listes de parasites	Des organisations locales ont joué le rôle de formateurs Organisation des installations pour la formation et de l'hébergement	Participation à une formation de 4 semaines Projet national de 9 mois Présentations lors d'un atelier	-
Difficultés rencontrées avec les bénéficiaires durant la mise en œuvre	Ressources pour acheter les serveurs	Non	Non	-
Responsable de la surveillance du projet	Donateur Bénéficiaire	Bénéficiaire Organisation internationale	Sous-traitant indépendant	Banque mondiale
Taux de réussite du projet en termes de réalisation d'objectifs et de respect des délais et des budgets	80 à 100%	80 à 100%	60 à 80%	-
Modifications apportées durant le projet	Objectifs des réunions ajustés en fonction des progrès réalisés	Aucune	Aucune	-
Qui a demandé les modifications apportées au projet?	Donateur Bénéficiaire	Aucune	Aucune	-

Activité	PROJET			
	EAPIC	OMS	SWEDAC	CNUCED
Évaluation				
Évaluation	Aucune; évaluations entre participants lors des réunions et discussions par groupes	Oui	Oui	-
Dans quelle mesure le projet s'est poursuivi après l'arrêt des financements?	80 à 100%	60 à 80%	60 à 80%	-
Dans quelle mesure les bénéficiaires peuvent maintenir le projet?	80 à 100%	60 à 80%	40 à 60%	-
La capacité d'assurer la durabilité du projet a-t-elle été évaluée lors de la conception?	Oui	Oui	Oui	-
Résultats				
Taux de réalisation des résultats	80 à 100%	80 à 100%	40 à 60%	80 à 100%
Facteurs déterminant les résultats	Engagement des ONPV et d'institutions Dialogue et résolution des problèmes lors de réunions	Bon contenu du cours Répartition appropriée du temps consacré aux conférences et présentations Exercices en laboratoire	Manque de temps Manque de financement local	Engagement au niveau local grâce à l'atelier national
Réalisation d'objectifs de plus grande ampleur	Oui	Non	Non	Ne sait pas
Objectifs de plus grande ampleur spécifiques atteints	Capacité institutionnelle des ONPV Harmonisation des listes de parasites afin de réduire l'incidence des parasites et maladies	Capacités institutionnelles à long terme pour les établissements de santé publique	-	-

Activité	PROJET			
	EAPIC	OMS	SWEDAC	CNUCED
Bonnes pratiques				
Cycle de projet	Collaboration entre donateurs et bénéficiaires	Collaboration entre donateurs et bénéficiaires	-	Une étude initiale constitue une base solide pour un projet Faire connaître les besoins du pays par le biais de l'atelier
Réalisation d'objectifs de plus grande ampleur	Moins de parasites et de maladies Harmonisation des inspections à la frontière Accès aux marchés Collaboration régionale	Contribution à l'amélioration de la surveillance, par les laboratoires, des maladies d'origine alimentaire Une meilleure sécurité sanitaire des produits alimentaires va améliorer l'accès aux marchés	Le programme a comblé une lacune en matière de connaissances SPS au niveau national Le projet pilote pour les pays de l'Afrique orientale va créer une plate-forme nationale pour les questions Le projet a donné des outils pour la planification des politiques	-
Aspects des bonnes pratiques qui peuvent être repris	Objectifs à long terme Bases de données accessibles sur Internet Harmonisation des contrôles SPS à la frontière	Planification, conception et mise en œuvre conjointes	Approche holistique des questions SPS Sur la base des politiques, des plans d'action peuvent être identifiés en vue d'interventions futures	Organisation d'ateliers en vue d'une plus vaste diffusion des informations
Taux de rentabilité du projet	80 à 100%	80 à 100%	60 à 80%	80 à 100%

ANNEXE III – GUIDE D'ENTRETIEN DÉTAILLÉ

Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce Bonnes pratiques en matière de coopération technique dans le domaine SPS Travaux de recherche complémentaires par pays

Conception du projet

1. Quels éléments de bonnes pratiques y avait-il dans la phase de conception de ce projet?
 - Comment le projet a-t-il été lancé?
 - Quel rôle les bénéficiaires ont-ils eu dans le lancement et/ou la conception du projet?
 - De quelle manière les priorités en termes de stratégies nationales de développement ont-elles été prises en compte dans le lancement et/ou la conception du projet?
 - Quelle utilisation a été faite de l'évaluation des besoins dans le lancement et/ou la conception du projet?
 - Dans quelle mesure y a-t-il eu un soutien politique au niveau local et/ou régional pour le projet? Comment cela a-t-il été évalué et facilité?
 - Comment les objectifs du projet ont-ils été formulés? L'ont-ils été clairement?
 - Quels étaient les objectifs du projet?
 - Quels critères ont été spécifiés pour évaluer dans quelle mesure ces objectifs ont été atteints?
 - Quelles synergies y avait-il avec d'autres activités achevées et/ou en cours dans le même domaine?
 - Comment la durabilité potentielle des capacités développées par le projet a-t-elle été évaluée?
 - Quelle attention a été accordée à la durabilité des capacités développées lors de la conception du projet?

Mise en œuvre

2. Quels éléments de bonnes pratiques y avait-il dans la phase de mise en œuvre de ce projet?
 - Quel a été le niveau d'appropriation locale du projet? Comment ce sentiment d'appropriation a-t-il été encouragé?
 - Dans quelle mesure les bénéficiaires ont-ils été impliqués dans la mise en œuvre du projet? Comment leur implication a-t-elle été encouragée?
 - Dans quelle mesure le secteur privé a-t-il été impliqué dans la mise en œuvre du projet? Comment son implication a-t-elle été encouragée?

- Quels partenariats ont été établis avec les bénéficiaires, d'autres donateurs, etc., dans le cadre de la mise en œuvre du projet?
- Quelle flexibilité y avait-il dans le projet pour faire face à des circonstances et/ou problèmes imprévus?
- Quelles synergies y avait-il avec d'autres activités connexes, y compris celles menées par d'autres organisations, donateurs, etc.?
- De quelle manière le projet et ses résultats escomptés ont-ils été communiqués dans le pays bénéficiaire et hors de celui-ci?
 - Comment le projet a-t-il été géré? Quels ont été les problèmes à cet égard?

Résultats du projet

3. Quels éléments de bonnes pratiques y avait-il dans les résultats du projet?
- Quels étaient les résultats escomptés du projet? Comment ceux-ci ont-ils été définis? Comment ont-ils été suivis et/ou évalués?
 - Dans quelle mesure le projet a-t-il donné les résultats escomptés? Comment cela a-t-il été évalué?
 - Quels facteurs ont influencé la réalisation de ces résultats?
 - Des problèmes imprévus ont-ils limité la capacité du projet à donner les résultats escomptés?
 - Y a-t-il des résultats imprévus, qu'ils aient été positifs ou négatifs?

Effets du projet

4. Quels éléments de bonnes pratiques peuvent être identifiés en ce qui concerne les effets du projet?
- Le projet a-t-il eu les effets escomptés sur le pays bénéficiaire et/ou les parties prenantes concernées?
 - Quelle a été la contribution du projet à réaliser des objectifs plus importants, tels que:
 - un meilleur accès aux marchés;
 - un meilleur statut zoosanitaire/phytosanitaire;
 - la génération de revenus;
 - la lutte contre la pauvreté;
 - une réduction de l'incidence des maladies d'origine alimentaire?
 - Des évaluations systématiques des effets du projet ont-elles été entreprises?

- Y a-t-il des preuves plus circonstanciées/informelles des effets du projet?
- Quels facteurs en dehors de la portée du projet ont influencé (de manière positive ou négative) les effets du projet?

Bonnes pratiques

5. De manière générale, quelles sont les leçons clés relatives aux bonnes pratiques en matière de renforcement des capacités SPS qui découlent de ce projet?

- Dans quelle mesure les bénéficiaires considèrent-ils que le projet est un exemple de bonnes pratiques?
- Dans quelle mesure des aspects particuliers de la conception ou de la mise en œuvre du projet ont-ils été innovants?
- Dans quelle mesure le projet a-t-il apporté une contribution rentable en vue de la réalisation des objectifs fixés?
- Quelles expériences ou leçons tirées du projet pourraient être reprises par d'autres activités d'assistance technique dans le pays ou hors de celui-ci?
- Y a-t-il des exemples indiquant que le projet ou des éléments du projet ont été repris ailleurs? Quels exemples spécifiques pouvez-vous citer?
- Si le projet devait être répété, qu'est-ce qui, selon vous, devrait être fait différemment?

ANNEXE IV – PERSONNES INTERROGÉES DANS LES PAYS PARTICIPANT À L'ÉTUDE

NOM	TITRE	INSTITUTION
TANZANIE		
Mlle Analice Anatol Kamala	Fonctionnaire	Centre tanzanien de l'alimentation et de la nutrition, Dar es-Salaam, Tanzanie
M. Benny Gratton Rushunju	Fonctionnaire	Ministère de l'agriculture, de la sécurité sanitaire des produits alimentaires et des coopératives, Dar es-Salaam, Tanzanie
M. Hosea Gonza Mbilinyi	Directeur de département	Ministère des ressources naturelles et du tourisme, Département de la pêche, Dar Es-Salaam, Tanzanie
M. Didas Mutamingwa	Directeur, gestion de la qualité	Direction tanzanienne de l'alimentation et des médicaments, Dar Es-Salaam, Tanzanie
M. Faustine Masaga	Directeur de la normalisation	Office tanzanien de normalisation, Dar Es-Salaam, Tanzanie
OUGANDA		
Nsimbe Bulega	Inspecteur principal pour la pêche	Département des ressources halieutiques, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, Entebbe, Ouganda
M. Michael Kawalya	Directeur de la production et de la qualité des exportations	Icemark Africa Ltd, Kampala, Ouganda
M. James Kanyije	Directeur général	Icemark Africa Ltd, Kampala, Ouganda
M. Musa Kuggudu Muwanga	Coordinateur	Mouvement national ougandais pour l'agriculture biologique, Kampala, Ouganda
Mlle Irene Wanyenya	Haut fonctionnaire de la certification	Office national ougandais de la normalisation, Kampala, Ouganda
Mlle Proscovia Nankya	Directeur	Consultants en agriculture, Kampala, Ouganda
M. Umran Kaggwa	Conseiller en horticulture	Agribusiness Management Associated Ltd, Kampala, Ouganda
M. Fred Ssango	Spécialiste du développement rural	Agribusiness Management Associated Ltd, Kampala, Ouganda
M. Abdulkarim Farid Karama	Directeur général	Sulma Foods Limited, Kampala, Ouganda
Dr Francis Ejobi	Professeur et chef de département	Département de la médecine préventive et de la santé publique, Université de Makerere, Kampala, Ouganda
M. Patrick Mulabe	Coordinateur de la production	Biofresh Ouganda, Kampala, Ouganda
Dr Robert Karyeija	Inspecteur principal pour l'agriculture	Département de la protection des cultures, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, Entebbe, Ouganda
KENYA		
Mme Ruth Nyagah	Directeur général	Africert, Nairobi, Kenya
M. Kang'ethe Njuguma	Directeur général	Ansa Horticultural Exports, Nairobi, Kenya
Dr Kinyua Murimi	Pathologiste des végétaux	Institut kényan de recherche agricole, Nairobi, Kenya
M. Simon Maina	Directeur général	Myner Exports Ltd., Nairobi, Kenya

NOM	TITRE	INSTITUTION
Dr Lloyd Garcia	Conseiller régional pour les questions SPS	Agence des États-Unis pour le développement international, Afrique orientale, Nairobi, Kenya
M. Francis Wario	Agronome	Association kényane des exportateurs de produits frais, Nairobi, Kenya
Dr Washington Otieno	Directeur général des services phytosanitaires	Service kényan d'inspection phytosanitaire, Nairobi, Kenya
Dr Esther Kimani	Chef des services phytosanitaires	Service kényan d'inspection phytosanitaire, Nairobi, Kenya
M. Ephraim Muriuki	Directeur général	Wamu Investments, Nairobi, Kenya
Mme Nancy Gitonga	Consultant	Fish Africa, Nairobi, Kenya
M. Robert Sanaya	Chercheur adjoint	Centre de recherche microbiologique, Kemri, Nairobi, Kenya
M. Jason Kamunya	Directeur de la formation	Homegrown, Nairobi, Kenya
Mme Margaret Mutinda	Administrateur technique	Homegrown, Nairobi, Kenya
Mme Susan Wasike	Directeur régional de la formation	Homegrown, Nairobi, Kenya
M. Christopher Nzuki	Responsable adjoint des cultivateurs sous contrat	Homegrown, Nairobi, Kenya
M. John Simone	Responsable des cultivateurs sous contrat	Homegrown, Nairobi, Kenya
M. Mathew Munyau	Responsable des cultivateurs sous contrat	Homegrown, Nairobi, Kenya

ANNEXE V – RÉFÉRENCES CITÉES OU UTILISÉES

ASDI (2008). Quality Infrastructure for Food Safety and Quality, http://www.sida.se/?d=160&language=en_US. Adresse consultée le 27 août 2008.

Banque mondiale (2005). *Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*. Banque mondiale, Washington DC.

DeLong, S., et Carlson, V. (2007). *Trainers' Report: WHO Global Salm-Surv (WHO-GSS) Kenya Level 1 Microbiology Course*, Nairobi, Kenya, 29 octobre-3 novembre.

FAO/OMS (2005). *Rapport Final. Conférence régionale pour l'Afrique sur la sécurité sanitaire des aliments, Harare, 3-6 octobre 2005*. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.

FAO (2006). *Assessment of Capacity Building Needs of the Food Control System United Republic of Tanzania*. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.

FPEAK (2007). *Horticultural Insight*, Publication trimestrielle des exportateurs kényans de produits frais, Numéro 6, septembre-décembre 2007.

Gascoigne, D. (2007). *Identification of Parameters for Good Practice and Benchmarks for judging the Impact of SPS-Related Technical Assistance*. Rapport pour le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce, Genève.

Groupe de travail national de l'horticulture (Kenya) (2008). *Brief on Pesticide Initiative Programme in Kenya*.

Herikstad, H., Motarjemi, Y., et Tauxe, R.V. (2002) Salmonella surveillance: a global survey of public health serotyping, *Epidemiology and Infection*. **129**, 1–8.

Molins, R., et Masaga, F. (2006). *Assessment of Capacity Building Needs of the Food Control System United Republic of Tanzania, Under Project FNOP/INT/103/NOR B2 Objective 1: "Improved Food Safety and Quality at the National Level and Along the Food Chain"*, juillet 2006.

OMS (2008). Activités clés du Programme mondial Salm-Surv, <http://www.who.int/salmsurv/activities/en/index.html>, adresse consultée le 22 août 2008.

PIP (2005). *Examen à mi-parcours du Programme Initiatives Pesticides*. COLEACP, Bruxelles.

Suiter, K., Garcia, L. et Stinner, R. (2008). *Building Sanitary/Phytosanitary (SPS) capacity in East Africa*. Présentation PowerPoint.
