



CTB BÉNIN

Résumé exécutif de la revue finale de l'intervention

AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ SANITAIRE ET PHYTOSANITAIRE DES PRODUITS AGRICILES ET AGROALIMENTAIRES (ASPS)

BENIN

BEN110231T

Frédéric Plumelle,
Kotchikpa Onodje,
SOPEX Consulting

Résumé opérationnel

La revue finale d'une part et les instruments de monitoring d'autre part forment un dispositif interdépendant et complémentaire qui permet d'assurer le bon déroulement de la phase de mise en oeuvre d'une intervention. La revue apporte des réponses aux questions «comment» et «pourquoi» et est indispensable à l'appréciation de la valeur des résultats atteints et de l'ensemble du processus de mise en oeuvre d'une intervention.

La méthodologie d'analyse du Projet ASPS s'est basée sur le document de la CTB More Results : Monitoring et Revue des Résultats. La mission a analysé les 5 critères qui ont été définis par l'OCDE (pertinence, efficience, efficacité, impact et durabilité). Deux problèmes transversaux ont été également abordés : le genre et l'environnement. Des questions horizontales ont été également traitées : gouvernance et monitoring.

La méthodologie a consisté en : (i) une analyse documentaire ;(ii) un Briefing au siège de la CTB et au siège de l'AFSCA à Bruxelles ; (iii) des visites dans le pays avec les différentes parties prenantes : le Projet ASPS, la CTB, le MAEP, le Ministère de la Santé, l'ABSSA, le LCSSA, certaines PME qui ont bénéficié du Projet et d'autres qui n'en ont pas bénéficié, d'autres programmes de la CTB, la DUE, l'Ambassade de Belgique, les chambres consulaires, les autres Programmes du PADSP ; (iv) des participations à des formations tant au niveau des entreprises que du personnel des ex CARDER ; (v) restitution organisée avec les principales parties prenantes sur les premières conclusions et sur certaines recommandations ; (vi) la rédaction du rapport qui précise les conclusions de la mission.

Une démarche participative a été adoptée. Des interviews individuelles ont été menées pour recueillir des avis sur les activités mises en place par le Projet ASPS. Le Responsable de l'ASPS a organisé les entrevues mais sans y participer personnellement.

Le Projet ASPS (composante 1) fait partie d'un Programme financé par l'Union européenne (au total 16 millions d'euros dont 2.8 millions pour la composante 1) et a été confié à la CTB. Contrairement à la prévision, les composantes 2 (renforcement du dialogue public / privé) et 3 (Appui aux secteurs productifs) ont démarré plus tard et n'ont pas appuyé le Projet ASPS. Le Projet PARASEP (composantes 2 et 3) ainsi que certains programmes financés par la CTB (PROFI par exemple) appuient actuellement le Projet ASPS.

L'objectif spécifique du Projet ASPS a pour but de renforcer le système SPS du Bénin (qui présentaient un certain nombre de failles) afin d'augmenter les exportations de produits agricoles et agroalimentaires (du fait du respect des normes SPS internationales sur les marchés cibles). Pour cela, il avait été prévu trois piliers pour atteindre cet objectif : mettre en place une agence de sécurité sanitaire des aliments (ABSSA), rendre incontournable un laboratoire central (LCSSA) et que celui-ci soit reconnu internationalement et renforcer des PME dans leur démarche qualité.

Pour des raisons indépendantes du Projet ASPS, l'agence de sécurité sanitaire des aliments n'a pas pu être mise en place comme cela avait été prévu. Le Projet ASPS a donc privilégié le renforcement des contrôles officiels en participant et en diffusant un plan de surveillance des contaminants et en formant les inspecteurs officiels (en fournissant par exemple des check lists) et en redistribuant une partie du montant alloué à la mise en place de l'ABSSA à l'appui aux PME.

Le laboratoire LCSSA joue le rôle d'un laboratoire central et de référence et a été accrédité ISO 17025.

Enfin, certaines PME ont été certifiées HACCP (14) et d'autres BPH (22). Cela a demandé une aide financière (280 000 euros) de la part du Projet ASPS pour la mise aux normes des bâtiments de PME pour pouvoir prétendre à la certification HACCP. Cependant, le nombre de certifications est limité compte-tenu du grand nombre de PME qui sont impliquées dans les secteurs choisis (principalement ananas et noix de cajou). Une documentation opérationnelle (DVD, spots radios, spots télé) est mise gratuitement à la disposition de Programmes qui souhaiteraient travailler sur le domaine SPS.

L'évaluation mi-parcours a émis des recommandations qui ont été prises en compte notamment au niveau de l'appui aux PME.

Un Comité de gestion (composé par des représentants du Public (Agriculture, Santé), du Privé (CCI, Chambres d'agriculture, patronat, investisseurs privés), des bailleurs de fonds (UE) et du Projet ASPS (CTB, Responsable ASPS)) joue le rôle de Comité de pilotage, se réunit régulièrement (2 fois par an) et remplit son rôle (orientation stratégique du projet).

Les principales conclusions de la mission sont les suivantes :

La pertinence du Projet est avérée et correspond bien aux failles du système de sécurité sanitaire des aliments qui existaient au Bénin au moment du démarrage du Projet. Ces failles empêchaient de commercer avec le reste des autres marchés, par exemple : (i) manque de coordination entre les différentes directions techniques du Ministère de l'Agriculture pour l'organisation des contrôles; (ii) nombre de contrôles insuffisants ; (iii) pas de check-lists communes entre les contrôleurs. Le Projet a été conçu pour résoudre ces failles et mettre le système en conformité avec le règlement N° 07/2007/CM/UEMOA du 06 avril 2007.

L'efficacité a été atteinte car les résultats 2 (Laboratoire) et 3 (PME) l'ont été en totalité. Le résultat 1 (système de contrôles officiels) n'a été atteint qu'en partie à cause de blocages qui n'étaient pas du ressort de l'ASPS. Des réorganisations des budgets, avec l'approbation de la DUE a permis d'utiliser au mieux le budget du Projet. Des fonds alloués au résultat 1 (système de contrôles officiels) (130 000 euros) ont été destinés au résultat 3 (PME). Des réfections de bâtiments de PME (obligatoires pour atteindre la certification HACCP) ont été faites au moindre coût en faisant appel à des entreprises locales tout en respectant les exigences internationales. De plus, le budget Moyens généraux a été réduit de 160 000 euros également affectés au Résultat 3 (PME).

En ce qui concerne l'efficacité, pour le Résultat 1, celle-ci n'a pas été complètement atteinte même si le PROFI (financé par la CTB) a aidé l'ABSSA dans la résolution du conflit institutionnel. L'accréditation du LCSSA et la certification HACCP de 14 PME (certification HACCP) et la certification BPH de 22 PME témoignent de l'efficacité du système.

L'ASPS a eu un impact certain en renforçant le système de SSA au niveau national. Il n'y a plus de questionnement de la part des principales parties prenantes (publics et privées) au sujet de l'ABSSA et de la nouvelle organisation des contrôles. Les analyses délivrées du LCSSA sont fiables et reconnues internationalement. Les importateurs sont rassurés par la preuve fournie par leurs exportateurs qui ont obtenu la certification HACCP. Même si ce nombre de PME certifiées reste faible.

La durabilité de systèmes de contrôle n'est pas complètement assurée car l'ABSSA n'est toujours pas opérationnelle. Actuellement, la durabilité du LCSSA repose sur des dotations budgétaires de l'état béninois. Il y a une évolution positive de la demande d'analyses du secteur privé (de 2342 (2014) à 6294 (2016)) mais la maintenance de matériels coûteux et fragiles reste une préoccupation. Enfin, d'après les dires d'expert, il est probable que seulement 50% des PME ayant atteint la certification HACCP la renouvelle.

Ce type de Projet n'est pas un Projet explicitement de genre et le cadre logique n'y fait pas beaucoup allusion. L'équilibre homme-femme (techniciens du LCSSA ou dirigeants de PME) aurait pu être mieux pris en compte. Cependant, une grande majorité des femmes ont été sensibilisées à l'hygiène des aliments au niveau des associations ou des groupements.

L'aspect environnemental a bien été pris en compte notamment au niveau de l'objectif spécifique et des formations sur l'utilisation raisonnée des pesticides dispensées aux producteurs.

Les rapports annuels rédigés par l'ASPS sont complets et permettent d'avoir une vision claire du déroulement du Projet. Le Comité Technique de Gestion (qui fait office de Comité de pilotage) se réunit 2 fois par an et émet des recommandations qui sont systématiquement suivies par le Projet ASPS.

Certains indicateurs pourraient être réécrits pour permettre de mieux mesurer les résultats de ce Projet. Par exemple, il n'est nullement indiqué l'aspect temps dans les indicateurs. Chaque trois mois avec le MONOP, un monitoring est effectué. Il est basé sur le document de baseline.

En résumé :

- Les Autorités béninoises et les PTF doivent mieux identifier les conditions de durabilité et s'assurer d'une organisation générale efficace des éléments du système de SSA (mise en place des prérequis : législation, institutions, secteur privé, société civile, formation, dialogue avec les parties prenantes) avant tout démarrage d'un nouveau projet ;
- Le Projet ASPS est un projet ambitieux et novateur dont l'exécution du budget (2.8 millions d'euros financés par l'Union européenne) est conforme aux prévisions avec une équipe de projet qui s'est renforcée au fur et à mesure du déroulement du Projet (actuellement 8 personnes);
- Une nouvelle politique sanitaire est en cours de révision et devrait être terminée au 3^{ème} ou 4^{ème} trimestre 2017. Elle devrait intégrer le secteur privé et être consensuelle;
- Les acquis du projet ASPS doivent être consolidés et maintenus par le MAEP auprès des bénéficiaires (ABSSA, LCSSA et opérateurs économiques (PME, associations et groupements de femmes)) en s'appuyant sur des associations faïtières.
- Lors de sa mise en place, un nouveau système de sécurité sanitaire des aliments a rencontré des difficultés. L'ABSSA n'est toujours pas complètement fonctionnelle et le cadre législatif et réglementaire sur la SSA non actualisé. Cependant, en 2017, un plan d'échantillonnage basé sur une première approche d'évaluation des risques a été diffusé et des agents sur les contrôles officiels ont été formés (élaboration avec eux de check-lists)
- Un système de services de contrôles au début du Projet dispersé est en train de se structurer pour respecter les exigences de l'UEMOA et des marchés internationaux.
- L'organisation du réseau des laboratoires n'est pas achevée. Il manque notamment la création d'un réseau dans les régions du Bénin.
- Le LCSSA a été accrédité ISO 17025 avec l'appui de l'AFSCA et du Projet ASPS. L'accréditation doit être renouvelée.
- Le secteur de transformation des produits agricoles et agroalimentaires est atomisé. La formation n'est pas adaptée à ses besoins. Il manque un accès au financement bancaire.
- Les certifications BPH et HACCP ont été approuvées. Cela doit être renforcé en respectant les normes internationales réglementaires mais aussi privées.

Des conclusions précédentes, les recommandations suivantes peuvent être suggérées :

- L'identification et la formulation du nouveau système de sécurité sanitaire des aliments doivent être assurées en prenant en compte toutes les dimensions (gouvernance, opérationnelle, compétence, communication). Le système de sécurité sanitaire des aliments doit être en place et toutes les parties prenantes doivent y adhérer. Le MAEP peut être leader;
- Une nouvelle politique sanitaire doit être élaborée. Elle doit impliquer toutes les parties prenantes nationales : public, privé, société civile, personnes ressources et groupes d'intérêts différents/ opposés et le respect des normes sous régionales et internationales. Cette élaboration peut être longue (notamment si un consensus entre le public et le privé est recherché). Elle doit être faite en parallèle par rapport aux autres activités. Le MAEP peut être leader ;
- Le choix de l'organisation des réseaux de laboratoires doit être (pour le pays) le plus efficace et le moins coûteux possible et recenser la disponibilité analytique des laboratoires publics et privés. Les plus hautes autorités du pays doivent veiller à éviter tout chevauchement. Le MAEP peut être leader ;
- Préparer la durabilité d'un Projet suppose développer des actions qui le soient. Il est nécessaire d'impliquer dès la conception du Projet les parties prenantes. La CTB peut être leader.

- Un système de contrôle efficace doit être mis en place qui détecte les non conformités et qui soit reconnu internationalement. Pour cela, des ressources humaines (formées), financières et matérielles doivent lui être confiées. La CTB peut être leader.
- Le LCSSA doit être renforcé et de nouveaux paramètres à accréditer doivent être déterminés. La CTB peut être leader.
- Pour que le Projet soit durable, il faut que les institutions consulaires et les associations faitières soient renforcées. Le projet ASPS jusqu'à son terme en fin août 2017 puis le PARASEP peuvent être leaders.
- Les PME doivent être sensibilisées aux BPH et à la mise en place d'un plan HACCP. Une aide financière des bailleurs de fonds doit être prévue pour permettre aux PME d'atteindre les certifications correspondantes, notamment privées. Le projet ASPS jusqu'à son terme en fin août 2017 puis le PARASEP peuvent être leaders.