

ÉVALUATION *EX POST* DU PROJET STDF

Stratégie visant à renforcer le système SPS aux Comores STDF/PG/242

RAPPORT D'ÉVALUATION

Présenté au
Secrétariat du STDF
par
Alban BELLINGUEZ
Expert indépendant
Juillet 2021

TABLE DES MATIÈRES

Table des matiÈres.....	2
I. RÉsumÉ analytique	7
II. Introduction.....	9
A. Contexte de la politique du projet et environnement institutionnel.....	9
B. Résumé du projet.....	10
C. Objectifs et portée de l'évaluation.....	11
1. Objectifs.....	11
2. Portée.....	12
D. L'évaluateur	12
III. MÉthodologie et PROCESSus d'ÉVALUATION	12
A. Approche globale.....	12
B. Étapes de l'évaluation.....	13
1. Identification de la documentation et des sources d'information disponibles: ..	13
2. Identification des parties prenantes	13
3. Analyse de documents	13
4. Entretiens avec les parties prenantes	13
5. Analyse préliminaire	14
6. Validation de l'analyse préliminaire.....	14
7. Analyse finale	14
8. Validation finale	14
9. Consultation des parties prenantes.....	15
IV. CONSTATS ET ANALYSES.....	15
A. Pertinence	15
1. Évaluation globale de la pertinence.....	15
2. Pertinence de la conception initiale du projet pour les besoins en matière SPS du bénéficiaire	15
3. Valeur ajoutée et avantage comparatif du projet.....	17
4. Caractère inclusif de la conception et de la mise en œuvre du projet.....	18
B. Efficacité	19
1. Évaluation globale de l'efficacité	19
2. Réalisation du but, du résultat et des produits du projet	19
3. Principaux facteurs, y compris les risques et les hypothèses, qui influencent la réalisation ou non des objectifs et des résultats du projet.....	20
4. Autres risques, non anticipés :	21
5. Configuration de la mise en œuvre.....	22
6. Efficacité et adéquation des méthodes et outils utilisés pour la formation des parties prenantes et la sensibilisation du public	24

C.	Efficienc	24
1.	Évaluation globale de l'effic	24
2.	Conformité des activités et des produits avec les plans et le budget du projet.	24
3.	Gestion des risques	25
4.	Rapport coût-efficacité	26
C.	Impact	27
1.	Évaluation globale de l'impact	27
2.	Dans quelle mesure le projet a-t-il contribué à la réalisation des objectifs de niveau plus élevé du programme STDF, tels que des effets mesurables sur l'accès aux marchés, l'amélioration de la situation dans le domaine SPS à l'échelon national et/ou la réduction de la pauvreté ?	27
3.	Impact escompté et/ou non escompté sur les bénéficiaires finals	28
4.	Rôle du projet dans la sensibilisation aux difficultés rencontrées dans le domaine SPS et/ou la mobilisation de ressources additionnelles pour le renforcement des capacités SPS	28
5.	Contribution du projet à la participation des Comores au processus de normalisation (OIE, CIPV, Codex) et aux activités du Comité SPS de l'OMC	29
6.	Dans quelle mesure le projet a-t-il contribué au processus d'accession du pays à l'OMC?	30
7.	Rôle du projet dans le lancement, l'encouragement et la mise à profit des partenariats qui ont entraîné des retombées positives et des effets de synergie	30
D.	Durabilité	31
1.	Évaluation globale de la durabilité	31
2.	Durabilité des bénéfices du projet	31
3.	Capacité de préservation des résultats par les bénéficiaires du projet	32
4.	Activités planifiées et/ou de suivi nécessaires pour préserver ces résultats à long terme	32
5.	Principaux facteurs qui ont influencé la durabilité du projet	33
6.	Contribution à la durabilité grâce à des activités de suivi, à l'approfondissement et à la diffusion des résultats	33
7.	Caractère inclusif de la conception et de la mise en œuvre	33
E.	Enseignements tirés	34
1.	Évaluation globale des enseignements tirés	34
2.	Enseignements tirés concernant le processus de conception et de mise en œuvre des projets	34
3.	Enseignements concernant la pertinence, l'appropriation et l'utilisation des outils d'évaluation des capacités employés	35
4.	Enseignements concernant la mobilisation des partenariats public-public et public-privé, et liens avec la facilitation des échanges	35
5.	Gestion des connaissances et partage des bonnes pratiques	36
6.	Impact à long terme de la sensibilisation	36

7. Enseignements présentant un intérêt pour la communauté des donateurs dans son ensemble	36
F. Questions transversales	37
1. Évaluation globale des questions transversales.....	37
2. Inclusion des femmes et des jeunes	37
3. Protection de l'environnement et adaptation au changement climatique	37
G. Contribution à des objectifs d'un niveau plus élevé.....	38
1. Contribution du projet au but du STDF "capacités SPS accrues et durables" ...	38
2. Contribution du projet au résultat 1 du STDF: "Plus de synergies et de collaboration pour susciter des améliorations dynamisantes en matière SPS".....	38
3. Contribution du projet au résultat 2 du STDF: "Accès et recours accrues aux bonnes pratiques et aux produits de connaissance"	38
4. Contribution du projet aux ODD:	38
V. Conclusions et recommandations	39
A. Conclusions.....	39
B. Recommandations	40
1. Recommandations relatives à la consolidation après-projet, à mettre en œuvre dans le pays :.....	40
2. Recommandations générales pertinentes pour le STDF	42

Liste des acronymes

AFD	Agence française de développement
AFIDEV	Projet d'appui aux filières d'exportation et au développement rural
CAC	Commission du Codex Alimentarius
CAD/OCDE	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CER	Communauté économique régionale
CIPV	Convention internationale pour la protection des végétaux
CIR	Cadre intégré renforcé
CMP	Commission des mesures phytosanitaires
COI	Commission de l'océan Indien
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
DEP	Don pour l'élaboration de projets
DRP	Don pour la réalisation de projets
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
ECP	Évaluation des capacités phytosanitaires
EDIC	Étude diagnostique sur l'intégration du commerce
FAO	Organisation pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
ITC	Centre du commerce international
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
MEL	Cadre de suivi, d'évaluation et d'apprentissage (cadre MEL)
MAPE	Ministère de l'agriculture de la pêche et de l'environnement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectif de développement durable
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PANSPSO	Participation des Nations Africaines aux activités des organisations de normalisation sanitaire et phytosanitaire
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
PIB	Produit intérieur brut
PIDC	Programme intégré de développement des Comores
PMA	Pays les moins avancés

PNIA	Plan d'investissement agricole national
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPR	Peste des petits ruminants
PREFER	Projet d'appui à la productivité et à la résilience des exploitations agricoles familiales
SCA2D	Stratégie de croissance accélérée et de développement durable
SPS	Normes sanitaires et phytosanitaires
STDF	Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce
UA	Union africaine
UA-BIRA	Union africaine – Bureau interafricain des ressources animales
UA-NEPAD	Agence de développement de l'Union africaine
UE	Union européenne
UNMO	Unité nationale de mise en œuvre
USD	Dollar des États-Unis d'Amérique
Vet-Gov	Renforcement de la gouvernance vétérinaire en Afrique
ZLA	Zone de libre-échange

I. RÉSUMÉ ANALYTIQUE

En mars 2012, le Groupe de travail du Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (STDF) a approuvé une demande concernant un projet intitulé : "Renforcer le système SPS aux Comores" (STDF/PG/242). Ce projet était une initiative conjointe du Ministère chargé du commerce et du Ministère chargé de l'agriculture, qui souhaitent mettre en œuvre les recommandations et les orientations de l'Étude diagnostique sur l'intégration du commerce (EDIC) et le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP).

Le projet visait à renforcer les capacités SPS aux Comores afin d'accroître leur accès aux marchés pour les produits agricoles et les produits de la pêche, et d'assurer ainsi la croissance économique tout en réduisant la pauvreté. Le but de ce projet était d'élaborer des plans d'action opérationnels dans des sous-secteurs clés : i) la sécurité sanitaire des produits alimentaires, ii) la préservation des végétaux et iii) les produits de la pêche. L'OMC a chargé le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) de mettre en œuvre le projet. Le PNUD a donc conclu des accords avec les partenaires internationaux associés (agences spécialisées des Nations Unies: FAO, OMS et ITC) pour qu'ils mènent à bien des activités en rapport avec leur mandat et leurs compétences.

Les principaux objectifs de la présente évaluation sont les suivants: i) vérifier si le projet a atteint les objectifs, les résultats et réalisé les produits définis; ii) évaluer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité du projet; iii) déterminer si le projet a contribué à la réalisation des objectifs de niveau plus élevé du STDF et des Objectifs de développement durable (ODD); et iv) identifier les principales expériences, les bonnes pratiques et les enseignements présentant un intérêt.

En raison de la situation sanitaire liée à la COVID-19, l'évaluation a dû se tenir entièrement en distanciel. Les principales sources d'information étaient les documents disponibles concernant le projet et le contexte SPS, ainsi que les entretiens avec les parties prenantes qui ont été menés grâce à des moyens numériques. Malgré ces conditions difficiles, la plupart des acteurs du projet ont pu être contactés et les données et renseignements nécessaires ont pu être rassemblés. Seuls les bénéficiaires finals tels que les vendeurs et les producteurs agricoles n'ont pas pu être interrogés, ce qui influe principalement sur l'évaluation de l'impact des activités de sensibilisation, laquelle se base par conséquent sur des données secondaires.

Les principales conclusions de l'évaluation sont les suivantes :

La **pertinence** du projet est jugée **satisfaisante** : le lancement d'un projet qui jette les bases institutionnelles d'un système SPS moderne était une réelle nécessité aux Comores au moment de la mise en chantier du projet; les capacités et les connaissances dans le domaine SPS étaient extrêmement limitées, les mécanismes institutionnels en matière SPS étaient quasi inexistantes et le cadre réglementaire restait à définir.

L'**efficacité** est jugée **satisfaisante** : La quasi-totalité des quatre résultats du projet ont été obtenus, quoiqu'avec un retard important pour certains d'entre eux en raison de la complexité de la préparation à la mise en œuvre. Malheureusement, l'obtention des résultats n'a pas totalement permis la bonne réalisation de l'objectif spécifique (*le système SPS national est en mesure de soutenir les stratégies de développement des exportations agricoles du pays*) et de l'objectif global (*contribution à l'amélioration des revenus des agriculteurs*). La principale explication est que l'objectif spécifique était probablement trop axé sur un aspect (la facilitation des exportations), ce qui entraînait des risques notables, tandis que les aspects liés à la sécurité sanitaire intérieure, qui étaient aussi pleinement pertinents pour le pays, n'étaient pas pris en compte dans le cadre logique.

L'**efficience** du projet est jugée **très satisfaisante** : toutes les activités prévues ont été mises en œuvre, sauf une (le système d'information SPS) qui n'était pas totalement pertinente dans le cas des Comores. La plupart des activités, en particulier celles réalisées par la FAO, ont toutefois connu des retards de mise en œuvre, qui étaient essentiellement dus à des facteurs externes sur lesquels le projet avait une influence limitée, et des mesures d'adaptation adéquates ont été prises pour les surmonter. D'autres risques, identifiés pour la plupart dans la matrice des risques, se sont matérialisés mais sans influencer significativement sur la mise en œuvre des activités et la fourniture des produits. La rentabilité n'était pas optimale, surtout pour les formations.

L'**impact** du projet est jugé **satisfaisant**. Le projet n'a pas eu un impact significatif sur le commerce et la situation SPS intérieure, mais il a établi le contexte nécessaire pour y parvenir quand les autres conditions seront réunies. L'impact sur la participation des Comores à l'élaboration des normes est jugé marginal. Le projet a aussi bénéficié de la dynamique politique créée par le processus d'accession à l'OMC, qui a elle-même contribué de manière positive à soutenir l'accession. En revanche, le projet a eu un impact notable sur la sensibilisation des fonctionnaires comme des bénéficiaires finals. L'une des conséquences majeures de cette meilleure sensibilisation a été la mobilisation de financements et d'un soutien technique provenant d'autres sources pour appuyer les activités SPS, ce qui confère de très bonnes retombées au projet.

La **durabilité** du projet est jugée **modérément satisfaisante** : Les principaux résultats du projet, à savoir capacités, sensibilisation et cadre institutionnel, sont relativement durables et ne disparaîtront pas immédiatement après la fin du projet. Toutefois, la durabilité de ces résultats est fragilisée par l'adoption partielle de textes réglementaires élaborés, et par le manque de ressources de base des institutions gouvernementales pour financer la mise en œuvre des mesures SPS. La préparation de la mise en œuvre et la délégation des responsabilités correspondantes à une organisation internationale n'ont pas contribué à une appropriation complète par les institutions nationales, et cette insuffisance de prise en main au niveau national a entraîné une mauvaise attribution des ressources aux activités SPS après la fin du projet. Cet aspect n'a pas été suffisamment anticipé dans les activités de sortie.

Voie à suivre dans l'immédiat :

La présente évaluation devrait être considérée comme une occasion de terminer certains travaux en suspens concernant la durabilité et les enseignements tirés, qui empêchent le projet d'avoir un impact optimal. Le résultat de cette évaluation pourrait être mis à profit par les parties prenantes pour sensibiliser la communauté des donateurs et des décideurs chargés de l'élaboration des budgets à l'existence d'un système SPS institutionnel solide, et à la nécessité d'en financer le fonctionnement. S'agissant de l'adoption des textes réglementaires restants, qui manque toujours cruellement de soutien, il faut assurer un étroit suivi dans le pays pour faire en sorte que le processus aboutisse. L'évaluateur recommande que le MAPE dirige cette initiative, avec l'appui des partenaires pertinents du STDF (en particulier la FAO).

Recommandations générales et enseignements présentant un intérêt pour le STDF:

- Le choix de l'organisme chargé de la mise en œuvre pour ces projets nationaux devrait être soigneusement examiné par le STDF dans le futur, en tenant compte des capacités des institutions, mais aussi de leur mandat et de leur aptitude à soutenir les activités liées au projet. La décision de confier la responsabilité de la mise en œuvre à une organisation internationale a été guidée par le contexte institutionnel existant au moment de la conception, en particulier les capacités des organismes publics dans le domaine SPS. Elle a indéniablement permis une mise en œuvre performante, mais pas une appropriation nationale totale. Les organismes publics des pays qui bénéficient d'un soutien du STDF ne disposent souvent pas de capacités de mise en œuvre optimales mais, considérant que le renforcement des systèmes institutionnels est un objectif global à long terme, on pourrait envisager de leur donner d'avantage de contrôle sur les projets dans le futur.
- Dans les pays où la situation institutionnelle et économique est instable, le choix des objectifs du projet devrait être étudié avec une extrême attention, et les risques institutionnels ne devraient pas être sous-estimés. Le fait d'élaborer une théorie du changement à partir d'un objectif spécifique dépendant d'une hypothèse qui présente des risques de ne pas se réaliser, comme l'émergence de nouveaux flux d'exportation dans ce cas, présente une forte probabilité de déboucher sur la non-réalisation des objectifs, au moins "sur le papier".
- L'"effet catalytique" envisagé par le STDF peut nécessiter certaines actions qui vont au-delà de la portée de ce projet. Certaines capacités et certains systèmes institutionnels mis en place avec le soutien du STDF ne peuvent être maintenus que si l'aide et le financement dont ils bénéficient se poursuivent dans le temps. L'insuffisance du financement public en faveur des activités SPS est un problème récurrent dans les pays en développement, et il faut effectuer un travail continu de sensibilisation et de plaidoyer pour l'améliorer. À cet effet, un suivi sera peut-être nécessaire après la clôture du projet ; il devra être réalisé à la fois par le MAPE et les partenaires de mise en œuvre toujours actifs dans le domaine SPS dans le pays concerné (c'est-à-dire la FAO, l'OIE et l'AFD).

II. INTRODUCTION

A. Contexte de la politique du projet et environnement institutionnel

L'Union des Comores est un petit pays insulaire occupant une position géographique stratégique dans le Canal du Mozambique, et qui compte 800 000 habitants. Environ la moitié de la population vit sur l'île de Grande Comore. La population, essentiellement composée de jeunes, continue de s'accroître rapidement (2,9% par an). D'après les projections actuelles, elle devrait atteindre un million d'habitants en 2028, et elle devrait plus que doubler d'ici à 2050.

Depuis juillet 2019, l'Union des Comores fait partie du groupe des pays à revenu intermédiaire, mais elle reste classée parmi les 51 pays à faible revenu et à déficit alimentaire, et comme un État fragile, par les institutions multilatérales de développement.

Le PIB par habitant est de 1,320 dollars EU (2018). Au cours des dix dernières années (2009-2018), la croissance du PIB annuel s'est établie à 2,9% en moyenne, mais elle est tombée à 2,2% ces quatre dernières années.

L'économie n'est pas très diversifiée et repose sur le secteur agricole, qui génère 33,5% du PIB (2017), environ 56,8% de l'emploi et près de 90% des recettes d'exportation (ylang-ylang, clous de girofle, vanille). Les transferts de fonds de la diaspora représentaient environ 11,8% du PIB en 2018, soit près de quatre fois le montant de l'aide publique au développement reçue par le pays. L'Union des Comores se classe en 160^{ème} position sur 190 pays pour ce qui est du climat des affaires. La balance commerciale est négative, avec un déficit de 249 millions d'USD en 2018, soit 20,7% du PIB. La situation économique du pays est étroitement liée à la situation internationale du fait de sa forte dépendance à l'égard des importations, en particulier pour les produits alimentaires et les hydrocarbures.

Le secteur agricole joue un rôle central dans l'économie comorienne. Il contribue de manière significative aux revenus des ménages ruraux et fournit une large part des produits consommés par la population, malgré l'importance des produits alimentaires importés.

En mars 2012, le Groupe de travail du fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (STDF) a approuvé une demande de projet intitulée "Renforcer le système SPS aux Comores" (STDF/PG/242). Le projet était une initiative conjointe du Ministère du commerce et du Ministère chargé de l'agriculture, qui souhaitaient mettre en œuvre les recommandations et orientations issues de deux grands cadres stratégiques :

- L'Étude diagnostique sur l'intégration du commerce (EDIC), dans sa version initiale de 2006 et sa version révisée de 2015, formulée dans le contexte du Cadre intégré renforcé (CIR) : l'EDIC a jeté les bases du projet et a constitué sa justification institutionnelle. En particulier, elle a souligné que le système SPS était rudimentaire et a fait ressortir la nécessité de le renforcer pour soutenir les efforts déployés dans le domaine du commerce. L'EDIC a également donné les principales orientations stratégiques du projet, comme la nécessité d'évaluer les capacités SPS et d'élaborer un cadre stratégique et réglementaire dans le domaine SPS.
- Le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) – 2009 : le DSRP constituait le cadre stratégique général pour le développement économique au moment de la mise en place du projet, pour la période 2010-2014. Bien que la nécessité de renforcer le système SPS national n'ait pas été explicitement mentionnée dans le DSRP, le document recommandait de renforcer ou de soutenir l'émergence de marchés d'exportation, y compris des marchés de niche au niveau régional, pour les produits de la pêche et les produits agricoles.
- Le DSRP a été remplacé par une Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCA2D) en 2015, et par la SCA2D révisée en 2019. Les deux stratégies ont réaffirmé les priorités fixées par le DSRP en ce qui concerne la nécessité de renforcer l'intégration commerciale et économique, notamment en améliorant le respect des normes.

Un autre facteur institutionnel majeur pour la genèse de ce projet a été le processus d'accession à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui a été lancé en 2007 (et qui est toujours en cours). Pour faciliter l'accession selon les modalités requises, le pays, et en particulier le Ministère du

commerce, devaient démontrer que des efforts étaient consacrés à la mise en place d'un système SPS approprié, qui permettrait aux Comores de satisfaire aux prescriptions de l'Accord SPS.

Les Comores ont participé à un autre processus important ces dernières années – la création de la zone de libre-échange (ZLE) du COMESA. Pour faire partie de la ZLE, le pays devait aligner sa réglementation commerciale sur celles des autres membres de la Communauté économique régionale (CER), notamment en harmonisant progressivement ses obstacles tarifaires et sa réglementation SPS avec ceux du COMESA.

Comme tous les États membres de l'Union africaine (UA), les Comores se sont engagées à adhérer au processus du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA)¹. Jusqu'à une date récente, elles comptaient parmi les derniers pays africains à n'avoir pas signé le Pacte PDDAA ou adopté un Plan national d'investissement dans l'agriculture (PNIA), qui est une condition essentielle pour se conformer au processus du PDDAA. Cependant, avec l'appui de la Banque mondiale et de l'organisation UA-NEPAD, un projet de PNIA a été rédigé en 2019 et adopté en 2020. Il s'agit du premier document stratégique national qui inclut expressément des investissements dans le domaine SPS. Ces mesures SPS ne ciblent pas seulement le commerce et l'exportation, mais aussi la sécurité sanitaire intérieure et la santé publique.

Au moment de la conception du projet, les Comores n'avaient pas reçu d'aide significative dans le domaine SPS de la part de leurs partenaires de développement. La plupart des donateurs, et en particulier les principaux (UE, France), avaient cessé de soutenir le secteur agricole en raison de problèmes de mise en œuvre et de gouvernance qui avaient affecté l'efficacité et l'impact des projets.

B. Résumé du projet

Le projet visait à renforcer les capacités SPS aux Comores d'une manière complète et systématique, afin d'accroître l'accès aux marchés pour les produits agricoles et les produits de la pêche, ce qui favoriserait la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Les principaux résultats du projet devaient permettre d'élaborer une stratégie SPS globale et des plans d'action opérationnels dans des sous-secteurs clés: i) la sécurité sanitaire des produits alimentaires, ii) la protection des végétaux et iii) les produits de la pêche; ils devaient aussi contribuer à renforcer les capacités et la sensibilisation nécessaires pour permettre leur mise en œuvre. Cela devait se faire au moyen d'une approche progressive par étape et une attention particulière a été accordée à la sensibilisation et au renforcement des capacités, en particulier au début du projet, pour créer l'environnement et la "dynamique" pour l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie SPS nationale. En l'espèce, il était prévu que le projet serve de catalyseur et de base à d'autres projets planifiés dans le pays pour promouvoir les exportations de produits agricoles.

Le projet a été formulé dans le cadre du processus habituel du STDF : un DEP (don pour l'élaboration de projets) a été présenté par le Ministère du commerce et approuvé par le STDF en juin 2008, ce qui a abouti à une proposition (DRP – don pour la réalisation de projets) soumise au STDF et examinée par le Groupe de travail en décembre 2009. La proposition initiale a été jugée trop ambitieuse et manquant d'une approche stratégique par le STDF ; elle a dû être révisée avec l'aide du personnel du STDF. Les consultations pour la formulation du projet ont associé toutes les parties prenantes, en particulier les Ministères du commerce et de l'agriculture, ainsi que les représentants du secteur privé. L'OMC a chargé le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) de la mise en œuvre du projet. Par la suite, le PNUD a conclu des accords avec d'autres organismes des Nations Unies (FAO, OMS et ITC) concernant leur coopération à la mise en œuvre du projet². La Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) a aussi pris part à la mise en œuvre du projet dans la mesure où l'outil d'évaluation des capacités phytosanitaires (ECP) a été appliqué dans le pays en avril 2017. D'après le contrat (signé entre l'OMC et le PNUD en septembre 2012), le projet devait durer de septembre 2012 à septembre 2015. Toutefois, la mise en œuvre effective n'a commencé qu'en juin 2013 à cause de retards liés aux difficultés institutionnelles rencontrées au niveau des administrations publiques, et aux longues négociations nécessaires pour

¹ Le PDDAA est un cadre panafricain dirigé par l'Union africaine et soutenu par une majorité de donateurs. Son objectif est de dynamiser et coordonner les investissements pour stimuler la croissance dans le secteur agricole.
² Des lettres d'accord ont été signées entre le PNUD et l'OMS (novembre 2013), l'ITC (avril 2014) et la FAO (mai 2014). Elles feront partie de la documentation fournie au consultant.

obtenir les lettres d'accord entre le PNUD et les autres organismes des Nations Unies concernés (la FAO et l'OMC, en l'occurrence). Le PNUD a demandé une prorogation sans frais de 12 mois en mars 2015 et une prorogation additionnelle de six mois en mars 2016 pour finaliser certaines activités telles que l'élaboration de plans d'action sectoriels, la définition de la stratégie SPS nationale finale et l'organisation d'une campagne de sensibilisation du public. Une troisième prorogation a été sollicitée par le PNUD en décembre 2016, puis une quatrième et dernière en décembre 2017 (jusqu'en juin 2018). Le STDF a approuvé toutes les prorogations demandées.

Les résultats envisagés dans le cadre du projet étaient les suivants :

- Identification claire des capacités institutionnelles sous-sectorielles et des besoins en matière de renforcement des capacités : dans le cadre du projet, des études diagnostiques détaillées étaient prévues à l'aide d'outils mis au point par les organisations internationales compétentes³. Ces études prévoyaient surtout d'évaluer les éléments suivants : i) les capacités phytosanitaires;⁴ ii) les arrangements institutionnels relatifs à la sécurité sanitaire des produits alimentaires; iii) les arrangements institutionnels relatifs au secteur de la pêche; et iv) l'offre en analyses de laboratoire. Les études étaient censées inclure des recommandations spécifiques pour le renforcement des capacités, à prendre en compte dans l'établissement des plans d'action sous-sectoriels.
- Adoption des plans d'action opérationnels et établissement des priorités en lien avec les programmes en cours de promotion des exportations des produits agricoles : dans chacun des sous-secteurs examinés (végétaux, produits alimentaires, produits de la pêche et laboratoires), un plan d'action opérationnel devait être préparé sur la base des résultats des analyses effectuées pendant les études diagnostiques sous-sectorielles. Un inventaire précis des programmes d'assistance technique en cours ou prévus devait être dressé pour chaque sous-secteur, de sorte que les priorités établies reflètent la complémentarité et identifient les domaines dans lesquels un soutien était nécessaire.
- Création de conditions plus favorables pour l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre de stratégies SPS nationales : dans le cadre de ce résultat, il était envisagé de former les fonctionnaires aux principes de base d'un système SPS fonctionnel conforme aux normes internationales pour faire en sorte que les compétences clés requises pour la formulation et la mise en œuvre de la stratégie SPS nationale soient acquises. Des séances de formation et des activités de sensibilisation ont été planifiées pour toutes les catégories de parties prenantes (du public et du privé), à chaque niveau (du niveau opérationnel de base au niveau des décideurs).
- Adoption d'une stratégie nationale de mise en œuvre des mesures SPS aux Comores par le gouvernement, et consultation de l'ensemble des parties prenantes du public et du privé : sur la base des évaluations des capacités et des plans opérationnels élaborés dans le cadre d'autres produits, une stratégie SPS nationale devait être définie et adoptée. Ce document devait servir de cadre de référence pour les investissements et l'assistance technique en matière SPS, et de plan directeur pour le gouvernement dans la perspective d'une prise de décision SPS.

C. Objectifs et portée de l'évaluation

1. Objectifs

Les principaux objectifs de la présente évaluation *ex post*, conformément aux mandats et au cadre d'évaluation, s'articulent comme suit :

- Vérifier si le projet a atteint les objectifs (résultats et produits) énoncés dans le document du projet ;

³ Voir la Note d'information du STDF intitulée "SPS capacity evaluation tools in action", à l'adresse suivante: https://www.standardsfacility.org/sites/default/files/STDF_Briefing_14.pdf

⁴ L'adoption d'une nouvelle législation sur la préservation des végétaux, conforme aux normes de la CIPV, ainsi que sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires, tout comme la création d'une ONPV, ont été menées à bien. Voir les rapports sur l'état d'avancement des projets ainsi que le Rapport annuel du STDF 2017 à l'adresse suivante: https://www.standardsfacility.org/sites/default/files/STDF_Annual_Report_2017.pdf

- Évaluer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité⁵ de l'approche et des activités dans le cadre du projet ;
- Déterminer si le projet a contribué à l'un des objectifs de haut niveau du STDF (c'est-à-dire s'il a eu un impact mesurable sur l'accès aux marchés, a amélioré la situation SPS intérieure et a contribué à la réduction de la pauvreté) identifiés dans le cadre logique annexé à la Stratégie à moyen terme du STDF pour 2020-2024, y compris le lien avec les Objectifs du développement durable (ODD), en particulier l'ODD 1 (pas de pauvreté), 2 (faim "zéro"), 3 (bonne santé), 8 (travail et croissance économique) et 17 (partenariats), et les questions transversales (genre, environnement), et la contribution à ces objectifs et questions ;
- Identifier les principales expériences, les bonnes pratiques et les enseignements présentant un intérêt pour les bénéficiaires du projet évalué ainsi que pour les membres du Groupe de travail du STDF, et les partenaires de développement de manière plus générale (y compris en vue de l'élaboration des futurs programmes du STDF).

2. Portée

L'évaluation englobe les activités exécutées par l'intermédiaire de l'organisme chargé de la mise en œuvre et des partenaires de projet pendant toute la durée de vie du projet, y compris pendant la conception et les consultations initiales (destinées à évaluer la pertinence et l'appropriation, en particulier), pendant la mise en œuvre, mais aussi à l'achèvement et à la sortie. Étant donné que le projet visait tout d'abord à susciter un changement, l'évaluation a aussi examiné les activités et les réalisations des bénéficiaires, de l'organisme chargé de la mise en œuvre et des partenaires n'entrant pas dans le champ d'application du projet, et faisant suite au projet, pour évaluer les retombées potentielles et la durabilité.

D. L'évaluateur

L'évaluation a été réalisée par Alban Bellinguez, un consultant indépendant. M. Bellinguez est agronome spécialiste du développement de l'agriculture et de l'élevage ainsi que des questions SPS. Il a environ 35 ans d'expérience professionnelle, acquise pour l'essentiel en Afrique et dans l'océan Indien.

M. Bellinguez a travaillé régulièrement aux Comores depuis 2007, pour diverses agences de développement (AFD, FIDA, Banque mondiale) et sur différents sujets. Cette expérience a été un atout pour mener à bien cette évaluation, qui a été entièrement réalisée en distanciel, puisque le consultant était déjà bien familiarisé avec le contexte et connaissait déjà bien la plupart des parties prenantes du projet. Il connaissait aussi la situation antérieure au projet, ce qui a facilité l'évaluation des changements.

Pendant une partie de la période de mise en œuvre du projet (2009 -2107), M. Bellinguez a pris part à l'exécution d'un projet SPS continental (PANSPSO), qui visait à soutenir la participation des États membres de l'Union africaine aux processus d'élaboration des normes. Ce projet a été mis en œuvre en étroite partenariat avec l'OIE, le Comité du Codex, la CIPV, le Comité SPS de l'OMC et le STDF. Il a impliqué des collaborations avec le présent projet, en particulier s'agissant de la formation des parties prenantes au processus d'élaboration des normes et de la création d'un comité SPS national. Cependant, l'expert a été entièrement payé et soutenu par son organisme (UA-BIRA) pendant ces missions et il n'a reçu aucun avantage au titre du projet du STDF. Il n'y a donc eu aucun conflit d'intérêt pour l'expert dans le cadre de la présente évaluation.

III. MÉTHODOLOGIE ET PROCESSUS D'ÉVALUATION

A. Approche globale

L'approche et la méthodologie suivies pour cette évaluation ont été guidées par trois principaux documents et cadres :

- Les termes de référence de l'évaluation
- Les directives pour l'évaluation des projets financés par le STDF

⁵ La "cohérence", qui est maintenant un critère d'évaluation de l'OCDE, ne faisait pas partie des mandats de cette mission.

-
- Le Cadre de suivi, d'évaluation et d'apprentissage du STDF – cadre MEL (version de 2020).

L'analyse s'est fondée sur les critères d'évaluation du CAD/OCDE (pertinence, efficacité, efficience, impact, durabilité) et les enseignements tirés, en mettant surtout l'accent sur l'impact, la durabilité et les effets de synergie.

La méthodologie détaillée a été présentée dans un cadre d'évaluation validé par le STDF avant le début de l'évaluation. Ce cadre d'évaluation contenait une matrice d'évaluation assortie de questions d'évaluation détaillées portant sur chaque critère d'évaluation, des indicateurs détaillés et des sources d'information et de vérification identifiées au préalable. Cette matrice d'évaluation est jointe dans l'annexe IV.

Sur la base de la matrice d'évaluation, des questions d'orientation détaillées ont été élaborées pour chaque catégorie de partie prenante ; elles sont présentées dans l'annexe V.

B. Étapes de l'évaluation

Le processus d'évaluation a suivi les étapes consécutives ci-après :

1. Identification de la documentation et des sources d'information disponibles:

La documentation fournie par le STDF et par l'organisme chargé de la mise en œuvre (PNUD), ainsi que les documents déjà mis à la disposition du consultant ont été inventoriés. Les informations et documents manquants ont été identifiés et obtenus quand cela était possible, soit auprès des parties prenantes, soit sur le Web.

La somme de documents recueillis et consultés était importante et comprenait le descriptif du projet, les rapports de mise en œuvre de toutes les parties prenantes, les documents administratifs (y compris les lettres d'accord), les rapports d'évaluation et les projets de réglementations/stratégies élaborés, ainsi que les cadres institutionnels pertinents. Les seuls documents identifiés sans avoir pu être obtenus sont ceux classés comme confidentiels (à savoir le rapport d'ECP de la CIPV, ou les comptes rendus du groupe de travail de l'accession de l'OMC).

2. Identification des parties prenantes

À partir d'une liste préliminaire fournie par le PNUD, la liste des parties prenantes associées à la mise en œuvre du projet (ou indirectement concernées par le projet mais dont l'opinion pourrait être pertinente pour l'évaluation) a été établie. Les parties prenantes ont été classées en trois catégories : i) organisme chargé de la mise en œuvre et partenaires internationaux associés, ii) partenaires nationaux et bénéficiaires (secteur public, société civile et secteur privé) et iii) partenaires au développement. La liste détaillée des parties prenantes, y compris leur rôle dans la mise en œuvre, le type d'avantages reçus et les personnes à contacter, est donnée dans l'annexe VI. Cette étape de l'évaluation n'a pas présenté de difficulté particulière.

3. Analyse de documents

La documentation recueillie et inventoriée a été analysée en vue d'en extraire les éléments qui seraient pertinents pour l'évaluation. Compte tenu du volume de documents, cette étape de l'évaluation a pris plus de temps qu'il avait été initialement envisagé, mais elle n'a présenté aucune difficulté particulière.

4. Entretiens avec les parties prenantes

À l'origine, il était prévu de mener cette étape de l'évaluation à la fois en distanciel et en présentiel ; une mission de trois à quatre jours dans le pays devait avoir lieu après une phase d'entretiens en distanciel. Cependant, en raison de l'aggravation de la situation sanitaire liée à la COVID-19 aux Comores en janvier 2021, l'idée d'une mission en présentiel a été abandonnée. Par conséquent, tous les entretiens ont dû avoir lieu en distanciel, par Zoom ou WhatsApp.

Plusieurs difficultés ont rendu la mise en œuvre de cette étape cruciale de l'évaluation particulièrement complexe :

- Certaines parties prenantes n'ont jamais répondu à la demande de réunion (adressée par courrier électronique), malgré les rappels ;
- Plusieurs réunions programmées n'ont pas pu avoir lieu, soit en raison de problèmes de connexion, soit parce que la personne à contacter n'était finalement pas disponible ;
- Certains fonctionnaires, en particulier ceux du Ministère de la santé, étaient accaparés par la situation sanitaire et n'ont absolument pas pu se rendre disponibles ;
- Il n'a pas été possible d'organiser des réunions de groupes de réflexion avec les bénéficiaires finals (agriculteurs, vendeurs) en raison des restrictions en matière de rassemblements publics.

Pour finir, la plupart des parties prenantes identifiées (en particulier les partenaires internationaux, les fonctionnaires des Ministères du commerce et de l'agriculture, les représentants du secteur privé – voir la liste détaillée en annexe VI) ont pu être contactées, à l'exception des fonctionnaires du Ministère de la santé, de la Direction de la pêche du Ministère de l'agriculture, et des bénéficiaires finaux des activités de sensibilisation. Les entretiens qui ont pu avoir lieu se sont déroulés comme prévu, et les réunions ont atteint les objectifs fixés.

Même s'il n'a pas été possible de rencontrer toutes les parties prenantes ciblées, tous les renseignements nécessaires ont finalement pu être recueillis.

5. Analyse préliminaire

Le volume considérable d'informations, de données, d'opinions et d'éléments de preuve rassemblés pendant l'analyse de documents et les phases d'entretiens a ensuite été complié et examiné. Le principal outil utilisé pour cette analyse était la matrice d'évaluation, qui comportait des questions spécifiques pour chaque critère. Cette phase n'a rencontré aucune difficulté.

6. Validation de l'analyse préliminaire

Un atelier de validation des parties prenantes a été organisé le 31 mars 2021 pour examiner et, le cas échéant, modifier les premières conclusions de l'évaluation. Cet atelier s'est tenu sous une forme hybride combinant une participation physique pour certains acteurs clés à Moroni, et une participation virtuelle pour d'autres, aux Comores et à l'étranger. Les participants se composaient essentiellement de représentants d'institutions publiques nationales engagées dans la mise en œuvre du projet, de représentants de l'OMC, et de certains partenaires de développement internationaux (FAO, AFD). Le secteur privé n'était malheureusement pas représenté.

Les premières conclusions ont été présentées en français dans un document Power Point.

Cette réunion a permis de confirmer et de valider la plupart des conclusions préliminaires, de clarifier les questions en suspens et de combler les lacunes en matière d'information.

Parallèlement, le projet de rapport d'analyse a été adressé au STDF pour examen, ainsi qu'à l'organisme chargé de la mise en œuvre, et les observations faites par écrit ont été incorporées au présent rapport final. Les observations reçues du STDF portaient surtout sur la vérification des données et les dimensions à approfondir, et elles étaient principalement axées sur la phase de conception du projet.

7. Analyse finale

La présente analyse finale est fondée sur le projet de rapport préliminaire révisé à la lumière des informations complémentaires recueillies durant la phase décrite ci-dessus.

8. Validation finale

La validation finale du projet de rapport aura lieu comme suit :

- Le projet de rapport consolidé sera soumis au STDF pour une dernière série d'observations écrites.
- Une fois ces observations examinées, le rapport sera traduit et transmis au PNUD, au Ministère de l'agriculture et au Ministère du commerce.

- Les conclusions consolidées de l'analyse seront communiquées par le STDF, y compris aux membres du Groupe de travail du STDF, par le biais du site Web du STDF, ainsi qu'à l'organisme chargé de la mise en œuvre, aux Ministères clés (agriculture, commerce et planification) et aux autres parties prenantes aux Comores, afin d'attirer leur attention sur le suivi des recommandations et de promouvoir l'apprentissage.

9. Consultation des parties prenantes

Les principales étapes manquantes dans cette évaluation en raison des restrictions liées à la COVID-19 en matière de voyages et de rassemblements publics et à l'impossibilité d'organiser une mission sur le terrain, ont été les visites sur le terrain. Elles auraient permis de rencontrer les bénéficiaires finaux, comme les agriculteurs et les vendeurs, et d'évaluer leur niveau de connaissances ainsi que les changements de pratique induits par le projet. Cela n'a pas été possible par des moyens virtuels, et cette partie de l'évaluation a dû se baser sur les seuls dirigeants de l'organisation des parties prenantes, qui risquent d'être partiels et non objectifs, et qui peuvent ne pas représenter le point de vue authentique des membres du niveau de base.

L'absence de visite sur le terrain a toutefois été compensée par le fait que le consultant a participé à plusieurs missions sur le terrain au cours de la dernière décennie et qu'il a certaines connaissances en ce qui concerne la situation des bénéficiaires finaux, en particulier les agriculteurs.

IV. CONSTATS ET ANALYSES

L'objectif de l'évaluation était d'analyser la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact, la durabilité et les enseignements tirés. Il s'agit des critères d'évaluation normalisés de l'OCDE, et il était essentiel de structurer l'évaluation en fonction de ces cinq critères, d'abord pour que le STDF puisse garantir la responsabilité vis-à-vis des donateurs, mais aussi pour favoriser l'apprentissage et le partage des résultats de l'évaluation. En plus des critères de l'OCDE, des questions spécifiques posées dans le cadre de l'évaluation ont été proposées pour évaluer les questions transversales (questions liées au genre et environnement) et la contribution aux résultats du STDF et aux ODD.

Pour chaque critère d'évaluation, les questions posées dans le cadre de l'évaluation ont été préparées sur la base des questions types formulées à partir des directives pour l'évaluation des projets financés par le STDF et du cadre MEL, avec quelques questions supplémentaires visant à répondre aux spécificités du contexte et du projet. Les réponses aux questions posées dans le cadre de l'évaluation sont présentées et analysées ci-dessous, et sont assorties d'un renvoi aux données factuelles et aux sources de renseignements.

A. Pertinence

1. Évaluation globale de la pertinence

La pertinence du projet est jugée **satisfaisante** : le projet a été conçu pour répondre aux problèmes et aux besoins institutionnels qui étaient prioritaires pour le pays au moment de la conception (volonté de développer les marchés d'exportation, accession à l'OMC) et qui figuraient dans les principaux cadres stratégiques.

Les réponses aux trois questions posées dans le cadre de l'évaluation concernant la pertinence figurent ci-dessous :

2. **Pertinence de la conception initiale du projet pour les besoins en matière SPS du bénéficiaire**

i) **Pertinence pour la situation SPS au moment de la conception**

Au moment de la conception du projet, comme cela est indiqué dans la proposition de projet, les Comores disposaient d'un dispositif SPS très "rudimentaire":

- Il n'existait pas de stratégie ni de cadre réglementaire pour le secteur SPS ;
- La sensibilisation aux questions SPS et les capacités les concernant de toutes les catégories de parties prenantes étaient très limitées ;

-
- Les investissements publics et privés dans les infrastructures et équipements SPS (laboratoires et installations de quarantaine et d'inspection) étaient presque inexistantes, et les seules infrastructures SPS existantes à cette époque étaient des laboratoires mal équipés (dédiés à la protection des végétaux et à la santé des animaux) implantés à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, la pêche et l'environnement (INRAPE).

En outre, l'impact des risques sanitaires était important :

- En raison de l'absence d'inspection et de contrôle des importations, l'impact des maladies importées sur la préservation des végétaux, la santé des animaux et même la santé publique était important: comme de nombreuses îles, les Comores avaient au départ une situation sanitaire très favorable, tant pour la préservation des végétaux que pour la santé des animaux, mais avec l'essor des importations, en particulier celles en provenance du continent africain, plusieurs maladies animales (théleiriose, peste des petits ruminants, fièvre aphteuse, fièvre de la vallée du Rift) et divers parasites des végétaux (mouche des fruits, aleurode du cocotier) ont été importés. Ces nouvelles maladies et parasites ont eu une incidence considérable sur la santé des animaux et la protection des végétaux, et certaines répercussions sur la sécurité alimentaire (on estime que 30% des bovins ont été décimés par la théleiriose, et qu'environ 30% des ovins l'ont été par la peste des petits ruminants) et même sur la santé publique (quelques cas de fièvre de la vallée du Rift ont été confirmés en 2008 sur des humains).
- L'impact des maladies d'origine alimentaire était également élevé : des épidémies de choléra se sont produites sporadiquement jusqu'en 2000, et, cette même année, la diarrhée comptait pour 18% des consultations pédiatriques et les maladies parasitaires pour 15% de toutes les consultations⁶.

Cependant, même si les aspects liés à la sécurité sanitaire des produits alimentaires au niveau national et aux importations n'étaient pas explicitement exclus de la conception du projet, la nécessité d'aborder la réduction des risques sanitaires liés aux importations dans le cadre de l'élaboration de la stratégie nationale SPS n'était pas expressément mentionnée dans la justification du projet. Elle ne figurait pas non plus dans le cadre logique, même s'il s'agissait d'une question SPS majeure au moment de la conception. De fait, la conception du projet était principalement axée sur la facilitation des exportations, ce qui était alors conforme aux principales orientations du STDF, mais aussi à l'EDIC et au DSRP.

Cette orientation peut également s'expliquer par le fait qu'au moment de la conception, il y avait un fort élan politique national visant à développer les exportations agricoles :

- Des investissements importants⁷ étaient en cours dans le secteur de la pêche et on s'attendait à ce qu'ils stimulent les exportations de produits de la pêche ;
- Des efforts étaient également déployés par le gouvernement, certaines associations d'agriculteurs et l'agence française de coopération bilatérale pour soutenir le commerce des légumes entre les Comores et Mayotte. Cette décision hautement politique visait à renforcer la coopération entre Mayotte et les autres îles de l'archipel.

Il était donc absolument nécessaire de prendre des mesures pour permettre à ces deux flux commerciaux de se mettre en place : des cadres réglementaires devaient être établis, les capacités des pêcheurs et des agriculteurs devaient être renforcées et des opérations de certification et de contrôle de la qualité devaient être mises en place. En outre, le processus d'accession à l'OMC avait été lancé en 2007, et le gouvernement souhaitait aligner son système SPS national sur les prescriptions de l'Accord SPS.

Tous ces éléments expliquent que le projet soit fortement axé sur les exportations, même si les besoins SPS au moment de sa conception étaient également liés à la sécurité sanitaire intérieure. Le fait d'axer le projet sur les exportations a eu deux conséquences majeures, décrites plus loin dans le présent rapport :

⁶ Source: proposition de projet.

⁷ Un projet qatari a permis la création d'une installation de transformation du poisson et la distribution d'engins de pêche aux petits pêcheurs.

- D'autres questions SPS d'importance majeure (en particulier la protection du pays contre les risques sanitaires liés aux importations) n'ont pas été explicitement ciblées, même si elles étaient considérées comme essentielles par le Ministère en charge de l'agriculture et qu'elles avaient un impact direct sur la sécurité alimentaire et la santé publique.
- Cette approche a fortement exposé le projet aux risques (voir paragraphe suivant). Une approche stratégique plus diversifiée aurait permis de réduire le risque lié à la non-réalisation des hypothèses.

ii) Pertinence pour la situation SPS pendant la mise en œuvre

Le principal changement de contexte qui s'est produit au cours de la mise en œuvre est que les deux opportunités en matière de marchés extérieurs qui avaient été identifiées dans le projet en tant qu'indicateurs d'objectif spécifique ne se sont pas réalisées:

- Les investissements du Qatar dans le secteur de la pêche ont été suspendus en raison de problèmes diplomatiques entre les Comores et le Qatar, et l'installation destinée à la transformation et aux exportations qui a été construite n'a jamais été opérationnelle.
- Le créneau pour l'exportation de légumes à destination de Mayotte ne s'est jamais concrétisé en raison de divers problèmes, notamment l'irrégularité de l'approvisionnement (en termes de qualité et de quantité) et l'imprévisibilité et/ou le coût du transport maritime.

Un autre marché émergent pour les produits frais, qui était envisagé par l'EDIC et le DSRP, était le créneau à forte valeur ajoutée de la fourniture de produits frais aux hôtels, qui étaient censés être construits dans le cadre d'un programme gouvernemental de soutien à l'industrie du tourisme. En raison du retrait des investisseurs, ces investissements n'ont pas eu lieu comme prévu et ce marché reste aujourd'hui réduit.

Cela a incontestablement affaibli la théorie du changement qui définissait la logique d'intervention puisque le projet était principalement conçu pour soutenir ces flux d'exportation (objectif spécifique du projet: *le système national SPS est en mesure de soutenir les stratégies de développement des exportations de produits agricoles du pays*). Toutefois, les autres éléments de la justification – et en particulier l'absence de cadre institutionnel (stratégique et réglementaire), les faibles capacités et la sensibilisation limitée – sont restés valables.

Cependant, même si le contexte n'a pas été favorable à la concrétisation de l'objectif spécifique du projet, on peut considérer que le renforcement des capacités nationales pour exploiter les nouveaux débouchés permettra au pays de profiter de toute nouvelle possibilité commerciale qui pourrait se présenter, même après la clôture du projet. À la date de l'évaluation, même si les perspectives pour le secteur de la pêche n'étaient pas vraiment prometteuses (l'usine de transformation construite par l'investisseur qatari était en cours de démantèlement), elles l'étaient davantage pour la filière d'exportation de légumes, que l'AFIDEV⁸, financé par l'AFD et qui est en cours de démarrage, va soutenir.

3. Valeur ajoutée et avantage comparatif du projet

Au moment de sa conception, et pendant sa mise en œuvre également, ce projet était le seul projet national qui ciblait spécifiquement les questions SPS (y compris le renforcement des capacités, la sensibilisation et les cadres institutionnels). Les autres programmes visant à soutenir l'agriculture étaient principalement axés sur la production et l'organisation des chaînes de valeur, notamment les chaînes de valeur d'exportation. La valeur ajoutée du projet était donc extrêmement spécifique et claire.

Avec le temps et au cours de la mise en œuvre, d'autres projets ciblant les questions SPS, tous continentaux ou régionaux⁹, sont apparus dans le paysage institutionnel, mais ils avaient tous une approche très spécifique (comme la participation au processus d'élaboration des normes pour le programme PANSPSO) et se sont finalement révélés très complémentaires de ce projet. D'autres,

⁸ Projet d'appui aux filières d'exportation et de développement agricole.

⁹ Programmes Vet-Gov et PANSPSO créés par l'UE et mis en œuvre par l'UA-BIRA et l'OIE, projets régionaux de surveillance mis en œuvre par la COI.

comme les projets de surveillance épidémiologique Vet-Gov ou celui de la COI, visaient des aspects (santé des animaux) non abordés par le projet.

La stratégie du projet, qui consistait à jeter les bases d'un système national SPS complet (règlements, capacités), était unique et conférait donc au projet un avantage comparatif et une spécificité évidents.

4. Caractère inclusif de la conception et de la mise en œuvre du projet

Le premier promoteur et initiateur du projet était le Ministère du commerce: il était chargé du CIR et du processus d'accèsion à l'OMC et considérait le projet comme une occasion unique de mettre en œuvre les recommandations SPS de l'EDIC et de remplir certaines des conditions préliminaires à l'accèsion à l'OMC. Il a mené la conception du projet, ce qui explique pourquoi la stratégie du projet a autant été axée sur la facilitation des échanges.

Le Ministère en charge de l'agriculture, qui était en charge des questions SPS, est principalement intervenu lors de la phase de la conception. Il en est de même pour le Ministère de la santé, qui a été associé au projet après que l'OMS a été engagée. C'est probablement la raison pour laquelle les questions liées à la préservation des végétaux, à la santé des animaux et même à la santé humaine au niveau national n'ont pas été mises en avant dans la conception du projet, même si elles étaient de la plus haute importance pour la sécurité alimentaire et la santé publique.

Au cours de la mise en œuvre, la direction du projet au niveau national a été confiée au Ministère en charge de l'agriculture, qui a été jugé plus compétent que le Ministère du commerce sur le plan technique pour les questions SPS. Toutefois, les questions liées aux exportations n'étaient pas sa première priorité en raison de l'absence d'exportations de produits agricoles à ce moment-là¹⁰, et de l'importance des aspects SPS nationaux.

Ce changement d'orientation entre le stade de la conception et celui de la mise en œuvre a pénalisé l'appropriation nationale, puisque la priorité de l'instigateur du projet (la promotion des exportations) et celles du responsable de la mise en œuvre du projet (la sécurité alimentaire et la sécurité sanitaire nationale) étaient légèrement différentes.

Toutefois, même si la direction du projet a changé de mains entre le moment de la conception et celui de la mise en œuvre, le Ministère du commerce et les parties prenantes des secteurs public et privé faisaient partie du Comité de pilotage du projet et ont participé à toutes ses réunions.

En outre, certaines lacunes et contraintes importantes du système SPS des Comores, qui existaient déjà au moment de la conception du projet, n'ont pas tout à fait été prises en compte à la conception. Ces problèmes se sont même aggravés au cours de la mise en œuvre du projet mais n'ont pas été réellement traités, même si toutes les parties prenantes étaient pleinement conscientes de leur existence et de leur importance :

- Le commerce interinsulaire est un enjeu majeur de l'économie comorienne, et les questions SPS font partie des difficultés qui entravent les flux commerciaux entre les îles. Les mesures SPS entre les îles sont nécessaires, notamment pour protéger Anjouan et Mohéli des parasites et maladies des végétaux et des animaux qui ne sont présents que sur Grande Comore. Cependant, l'organisation de cette inspection et de cette réglementation SPS interinsulaire demeure un défi institutionnel très complexe, qui exacerbe les conflits de compétences entre les îles et le gouvernement central.
- Un problème majeur qui affecte le caractère opérationnel du contrôle sanitaire et de la certification est la configuration institutionnelle et les rôles respectifs des institutions placées sous l'égide du Ministère en charge de l'agriculture. L'INRAPE¹¹ est l'institut de recherche national mais s'occupe de l'inspection des importations et de la certification des exportations. Ce rôle était initialement justifié par le fait que l'institut gère le seul laboratoire fonctionnel du pays. Cependant, cette situation est en contradiction avec les mandats officiels des institutions et les bonnes pratiques internationales (par exemple, d'après les directives de

¹⁰ À l'exception bien sûr de la vanille, du girofle et de l'ylang-ylang pour lesquels les questions SPS ne revêtent pas une importance majeure.

¹¹ Institut national de recherche pour l'agriculture, la pêche et l'environnement

l'OIE, l'inspection et la certification zoo sanitaire devraient être effectuées par les services vétérinaires).

- Une autre difficulté, au moment de la conception, était le conflit d'intérêt entre les autorités nationales et les autorités insulaires concernant l'inspection sanitaire. Ce problème était plus important à Anjouan, où se trouve le principal port maritime en eau profonde, et où la plupart des importations arrivent. Dans cette île, l'inspection sanitaire et la certification étaient gérées par les autorités insulaires, tandis que l'inspection des importations à Grande Comore, par exemple à l'aéroport, était gérée par le gouvernement central via l'INRAPE.

Étant donné que le budget public alloué aux activités SPS est très modeste, les revenus substantiels générés par l'inspection des importations accentuent les conflits institutionnels. Cette confusion institutionnelle a fortement contribué aux résultats mitigés de l'inspection sanitaire. La nécessité de clarifier cette situation n'a cependant pas été mentionnée dans la justification et l'approche stratégique du projet, et elle n'a jamais été abordée dans celui-ci.

B Efficacité

Le principal outil utilisé pour évaluer ce critère est le cadre logique du projet. La concrétisation de l'objectif global du projet (impact), de son objectif spécifique et de ses résultats est évaluée à l'aide des indicateurs et des cibles. Étonnamment, le projet faisait état de la réalisation des indicateurs de résultats dans les rapports semestriels mais ne fournissait aucune indication détaillée sur les réalisations cumulées concernant les indicateurs de résultats dans le rapport final, ce qui est la pratique habituelle. Le cadre logique fourni avec le rapport final était en fait la version initiale et n'indiquait ni ne démontrait pas dans quelle mesure les cibles avaient été effectivement atteintes. Il ne montrait que ce qui était attendu (au début du projet) et ne permettait pas d'évaluer le degré de réalisation des différentes cibles. Il a donc fallu recourir à des renseignements secondaires obtenus à partir d'autres sources (rapports semestriels et rapports finals, rapport d'évaluation final et entretiens), qui étaient assez détaillés et fournissaient suffisamment d'éléments pour évaluer les réalisations cumulées à la fin du projet et les comparer aux cibles.

L'atteinte ou non des cibles liées à chaque indicateur est expliquée lorsque cela est possible, en identifiant et en évaluant les principales contraintes et les principaux risques auxquels le projet est confronté au cours de sa mise en œuvre, ainsi que le caractère propice de l'environnement.

1. Évaluation globale de l'efficacité

L'efficacité du projet est jugée **satisfaisante**. La quasi-totalité des résultats du projet ont été réalisés, bien que certains l'aient été avec un retard important en raison de la complexité de la mise en œuvre. Malheureusement, la réalisation des résultats ne s'est pas entièrement traduite par une bonne concrétisation de l'objectif spécifique et de l'objectif global. La principale explication est que l'objectif spécifique était probablement trop axé sur un seul aspect (la facilitation des exportations), très exposé aux risques, tandis que les aspects liés à la sécurité sanitaire nationale, qui étaient aussi pleinement pertinents pour le pays, n'étaient pas suffisamment reflétés dans le cadre logique au niveau supérieur. La théorie du changement du projet et la chaîne des résultats dépendaient principalement d'une hypothèse majeure (l'émergence de marchés d'exportation), qui ne s'est malheureusement pas concrétisée.

2. Réalisation du but, du résultat et des produits du projet

Les détails sur la réalisation de l'objectif global, de l'objectif spécifique et des résultats du projet ainsi que leurs indicateurs sont fournis dans l'annexe I.

Réalisation des résultats : atteinte

La plupart des résultats du projet ont été réalisés : les évaluations des capacités ont été menées comme prévu, les feuilles de route sectorielles ont été élaborées sur la base des évaluations et une stratégie globale a été mise en place. Tous ces processus ont été menés de manière participative, avec des ateliers de consultation réunissant toutes les catégories de parties prenantes, organisés pendant le processus d'élaboration des documents et à la fin, pour que ceux-ci soient validés. En outre, des campagnes de sensibilisation et des activités de formation ont été menées comme prévu.

afin de faire en sorte que les parties prenantes disposent des capacités nécessaires et soient suffisamment sensibilisées pour mettre en œuvre les plans élaborés.

Réalisation de l'objectif spécifique : partiellement atteinte

L'objectif spécifique du projet (*le système national SPS est en mesure de soutenir les stratégies de développement des exportations de produits agricoles du pays*) n'est que partiellement réalisé, malgré la concrétisation de la plupart des résultats. Cela est dû à la non-réalisation d'une hypothèse majeure sur laquelle était fondée la théorie du changement du projet: la structuration des secteurs d'exportation et l'identification des marchés de destination possibles, conduisant à l'émergence de marchés d'exportation, tant pour les produits de la pêche que pour ceux de l'horticulture. Le projet a eu une influence très limitée sur cette hypothèse. La non-réalisation de celle-ci a été identifiée comme un risque dans le cadre logique du projet, mais aucune mesure d'atténuation n'a été envisagée.

Réalisation de l'objectif global : non atteinte

La non-réalisation de l'hypothèse de l'émergence de marchés d'exportation a eu une influence majeure sur la chaîne de résultats, qui a été "brisée" à la fois entre les résultats et l'objectif spécifique, et entre l'objectif spécifique et l'objectif global. La réalisation partielle l'objectif spécifique n'a pas permis d'atteindre l'objectif global escompté (*amélioration des revenus des agriculteurs*), qui dépendait entièrement de la réalisation de l'hypothèse.

L'hypothèse selon laquelle les marchés d'exportation émergeraient "automatiquement" si un système SPS plus solide était en place dépendait de trop nombreuses autres conditions pour se réaliser. Même si des systèmes SPS appropriés sont nécessaires pour qu'il y ait des flux commerciaux, cela peut ne pas être toujours suffisant, en particulier dans les pays dont l'environnement économique est instable. Une autre condition nécessaire pour que ce commerce ait lieu est l'investissement privé, qui rencontre des difficultés récurrentes aux Comores en raison d'un climat peu propice à l'activité commerciale. D'autres aspects tels que le transport, qui est la principale contrainte pour l'exportation vers Mayotte, peuvent également empêcher ce type d'hypothèse de se réaliser.

Cependant, cela ne signifie pas que le projet a échoué, comme cela est expliqué plus loin dans la section sur l'impact. Le projet était censé créer un environnement institutionnel favorable à ces exportations, et il l'a fait ; il n'était pas censé être à l'origine de ces exportations, qui étaient hors de sa portée et relevaient principalement de la responsabilité du secteur privé.

À ce jour, le cadre institutionnel est en place, et les capacités et la sensibilisation ont été améliorées. Il s'agit d'un acquis majeur auquel le projet a contribué de manière significative et qui durera encore quelques années, et nous pouvons considérer que lorsque les secteurs de la pêche et des légumes seront prêts à exporter, ils en bénéficieront. Pour la pêche, le démantèlement en cours de l'installation de transformation du poisson construite par le Qatar compromet toutefois ces perspectives. En ce qui concerne les cultures de rapport et les légumes, on peut espérer que la mise en œuvre d'un nouveau projet financé par l'AFD aboutira prochainement à la reprise des exportations de légumes vers Mayotte.

3. Principaux facteurs, y compris les risques et les hypothèses, qui influencent la réalisation ou non des objectifs et des résultats du projet

Comme indiqué plus haut, la principale raison de la réalisation partielle de l'objectif spécifique du projet et de la non-réalisation de son objectif global est le fait que l'hypothèse majeure de l'émergence de marchés/niches d'exportation ne s'est pas réalisée. Cette hypothèse était régulièrement mentionnée dans le document de projet (contexte, justification et objectif) et apparaissait dans une certaine mesure dans le cadre logique (voir hypothèses n°1 et 2 ci-dessous).

Les risques et hypothèses identifiés dans le projet sont mentionnés ci-dessous, accompagnés d'une observation sur leur survenue et sur leur influence sur la réalisation des objectifs et des résultats :

Hypothèse	Matérialisation/influence
Le gouvernement parvient à établir un environnement favorable avec des incitations à l'entrepreneuriat et à l'investissement agricole	Ne s'est pas réalisée Cette hypothèse ne s'est pas réellement réalisée, ce qui explique en partie pourquoi les exportations prévues n'ont pas eu lieu. Il s'agit d'un problème récurrent aux Comores, où les investisseurs étrangers potentiels sont souvent découragés par le cadre institutionnel des affaires ¹² , et abandonnent leurs projets d'investissement après quelques années.
Les projets visant à organiser les chaînes de valeur agricoles atteignent leurs objectifs en termes de structuration des secteurs et d'identification des marchés de destination	S'est partiellement réalisée Très peu de projets ont soutenu les chaînes de valeur d'exportations agricoles émergentes pendant la période de mise en œuvre du projet, et ceux qui ont essayé (l'AFD pour les exportations de légumes vers Mayotte, et le Qatar pour la pêche), n'ont pas vu leurs efforts aboutir. Cependant, les chaînes de valeur d'exportations traditionnelles (vanille, ylang-ylang et girofle) étaient déjà structurées et leurs marchés identifiés.
Le gouvernement s'engage à mettre à la disposition des experts internationaux les documents et le personnel nécessaires pour établir le diagnostic	S'est réalisée La disponibilité des documents et du personnel national s'est révélée satisfaisante et n'a pas entravé la mise en œuvre du projet.
Le PNUD assume pleinement son rôle essentiel en entraînant le même niveau d'engagement au plus haut niveau du gouvernement que la stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté (SCRIP)	S'est partiellement réalisée Comme cela est indiqué dans la section 3 ci-dessous sur le rôle du PNUD, et d'après plusieurs fonctionnaires interrogés au cours de l'évaluation, l'organisme chargé de la mise en œuvre a rencontré quelques difficultés pour générer une appropriation optimale du projet par les acteurs nationaux.
Le choix du coordonnateur du projet est essentiel. En plus de connaissances suffisantes en matière SPS, il doit avoir les qualités d'un mobilisateur, faire preuve de dynamisme et démontrer des capacités de leadership. Le risque est que ce profil soit difficile à trouver	S'est réalisée Le coordinateur technique du PNUD était à la hauteur de la tâche en termes de capacités de gestion. D'un point de vue technique, il n'était pas totalement familiarisé avec les questions liées à l'agriculture, mais cette lacune a été compensée par le fait que le coordonnateur national du Ministère de l'agriculture avait de l'expérience dans le domaine agricole. Les deux profils étaient complémentaires et les deux experts se sont partagé les responsabilités liées au suivi et au soutien des activités du projet en fonction de leurs compétences. L'évaluation n'a pas d'observations particulières s'agissant des faiblesses du personnel du projet.
La situation politique reste stable pendant la durée du projet, sans changement majeur au niveau décisionnel.	S'est partiellement réalisée La situation politique aux Comores est structurellement instable mais elle s'est améliorée au cours de la dernière décennie et pendant la période de mise en œuvre du projet. Plusieurs remaniements gouvernementaux se sont produits pendant cette période, mais l'agriculture et la pêche ainsi que le commerce sont restés sous la tutelle des mêmes ministères. Le principal problème politique qui a entravé la mise en œuvre du projet est le conflit de compétences entre les îles autonomes et le gouvernement central, notamment sur les questions liées au contrôle sanitaire. Depuis 2018 et l'adoption de la nouvelle Constitution, le niveau d'autonomie des îles a été réduit et ce problème devrait désormais être moindre.

4. Autres risques, non anticipés :

Un risque qui s'est produit dans plusieurs cas et qui a affecté la réalisation des produits est l'absence d'adoption officielle de certains des cadres juridiques qui ont été développés par le projet, qui sont donc parfois restés à l'état de projets. Dans d'autres cas, des lois ont été adoptées mais les textes d'application n'ont pas été rédigés, ou l'ont été sans être adoptés, ce qui limite également l'impact de l'activité (la liste des cadres juridiques affectés par cette situation est fournie ci-dessous). Ce risque est récurrent aux Comores et a concerné par le passé de nombreux autres cadres politiques,

¹² Les Comores ont été classées 160^{ème} dans le rapport "Doing Business" 2020 de la Banque mondiale qui évalue les efforts déployés par les gouvernements pour améliorer la facilité de faire des affaires.

stratégiques ou réglementaires.¹³ Ce problème semble être dû à un ensemble de facteurs: absence de volonté politique dans certains cas, ou encore bureaucratie excessive et forte rotation des décideurs de haut niveau (ministres et Secrétaire général). Il convient de noter que la stratégie nationale SPS, qui était le principal produit du projet, n'a pas été soumise à ce risque et a été officiellement adoptée par le Conseil des Ministres en 2017 (sa mise en œuvre reste toutefois compliquée, comme cela est indiqué dans la section sur la durabilité).

S'il n'est pas donné suite, après l'achèvement du projet, à l'adoption de ces textes encore à l'état de projet (voir recommandations plus loin), le risque qu'ils ne soient jamais adoptés et qu'ils tombent dans l'oubli est réel.

Cadres juridiques élaborés avec le soutien du projet mais jamais adoptés	Cadres juridiques élaborés et adoptés mais pour lesquels les règlements d'application n'ont pas été mis en place
Loi sur les produits phytosanitaires	Législation phytosanitaire (textes d'application non élaborés)
Code de la pêche	Loi sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires (les textes d'application ont été élaborés avec le soutien du COMESA mais n'ont pas été adoptés)
	6 arrêtés ministériels relatifs au contrôle, à l'inspection, à l'analyse et à la certification de la qualité et de l'innocuité des produits de la pêche destinés aux marchés locaux et internationaux (élaborés mais non adoptés)

Un autre risque important qui a affecté le projet, et en particulier les changements de comportement, est le manque de moyens mis à disposition des parties prenantes pour mettre en œuvre les bonnes pratiques et les normes promues par le projet. Cette situation peut par exemple être illustrée par les campagnes de sensibilisation auprès des vendeurs de poissons. Les vendeurs n'ont pas pu appliquer les recommandations de la campagne sur l'hygiène de base en raison de l'absence des équipements nécessaires (glacières) pour le faire. Autre exemple, l'incapacité des services phytosanitaires à faire respecter la loi sur les produits phytosanitaires, faute de ressources humaines et de véhicules. Il est vrai que la fourniture de ce type de soutien "matériel" n'entraîne pas dans le champ d'application du projet, mais ce problème a limité l'efficacité de certaines activités.

5. Configuration de la mise en œuvre

Le PNUD, en tant qu'organisme chargé de la mise en œuvre, a signé le contrat avec l'OMC et a ensuite signé des lettres d'accord avec des partenaires internationaux associés.

Le choix du PNUD en tant qu'organisme chargé de la mise en œuvre est justifié par plusieurs raisons, notamment le fait qu'au moment de la conception et du lancement du projet, l'UNMO du CIR était hébergée par le PNUD. Cependant, en cours de mise en œuvre, l'UNMO a été transférée au Ministère du commerce et n'a pas joué un rôle majeur dans le pilotage du projet, contrairement à ce qui était prévu initialement.

Ce type d'arrangement de mise en œuvre est également une caractéristique commune des projets financés par le STDF pour lesquels la direction de la mise en œuvre est souvent confiée à des organisations internationales et /ou régionales.

Le choix du PNUD parmi les institutions des Nations Unies a toutefois été contesté par certaines parties prenantes. La FAO, en raison de son mandat, de ses principaux domaines d'intervention et en particulier de son rôle dans la CIPV et le Codex, pouvait sembler plus indiquée pour mettre en œuvre un tel projet. Le choix du PNUD plutôt que de la FAO a été, selon les promoteurs du projet, guidé par la taille et le personnel limités du bureau de la FAO aux Comores, par rapport au PNUD

¹³ Par exemple, deux projets de stratégies agricoles nationales ont été élaborés (l'un en 1994 avec le soutien de l'UE, l'autre en 2013 avec le soutien de la FAO) mais n'ont jamais été officiellement adoptés; un projet de politique relative à l'élevage et une législation vétérinaire ont été élaborés en 2016 avec le soutien de l'UA-BIRA, mais sont toujours à l'état de projet également.

qui est l'organisme chef de file des Nations Unies aux Comores et qui met en œuvre de nombreux projets, notamment dans le domaine de l'agriculture.

D'après plusieurs fonctionnaires d'État, la principale conséquence négative de la mise en œuvre du projet par une organisation internationale a été le faible niveau d'implication et d'appropriation de certains organismes gouvernementaux eu égard au pilotage du projet. D'après ces fonctionnaires, l'organisme chargé de la mise en œuvre à l'époque avait travaillé de manière trop isolée, et les retours d'information qu'il avait donnés aux deux ministères étaient insuffisants. Le fait que le rôle de coordonnateur national ait été confié à un fonctionnaire du MAPE, qui participait effectivement à la mise en œuvre, était, selon ces fonctionnaires, louable mais pas suffisant pour permettre l'appropriation du projet par les institutions nationales, qui aurait été nécessaire pour des résultats plus durables.

Cette configuration a également entraîné une complexité de mise en œuvre, avec certaines conséquences sur le décaissement, qui a été lent¹⁴, d'après certains des principaux partenaires nationaux. Le coût administratif (7% pour les "services d'appui à la gestion générale") a également été perçu comme une dépense inutile par certaines parties prenantes.

La délégation des activités par l'organisme chargé de la mise en œuvre aux partenaires internationaux associés, qui n'est pas courante dans les projets financés par le STDF, suscite des sentiments mitigés : l'aspect positif est que les partenaires internationaux associés ont pu mobiliser des experts internationaux spécialisés et compétents; l'aspect négatif est que la signature de lettres d'accord (en particulier avec la FAO¹⁵) a entraîné des retards importants dans la mise en œuvre.

En ce qui concerne en particulier le rôle de la FAO, bien que toutes les parties prenantes aient reconnu que l'expertise fournie avait un haut niveau de compétence, l'organisme chargé de la mise en œuvre (le PNUD) et le principal partenaire national (le MAPE) ont mis en avant les difficultés liées à la fragmentation des attributions entre le bureau national de la FAO, les Représentations régionales à Antananarivo et à Harare, et le siège à Rome. En ce qui concerne la mise en œuvre des activités de la FAO, il y a eu des retards considérables dans la mobilisation des compétences d'expert concernant la sécurité sanitaire des produits alimentaires et le secteur de la pêche. La mobilisation de l'expert dans le domaine de la stratégie SPS, notamment, n'a pas eu lieu avant 2017.

Certains partenaires nationaux ont également émis des réserves sur la contribution de l'OMS qui, de leur point de vue, n'a pas travaillé de manière suffisamment inclusive. L'OMS a toutefois travaillé en étroite collaboration avec le Ministère de la santé, auquel elle a délégué l'organisation des campagnes de sensibilisation sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Le Ministère de la santé a ensuite délégué leur organisation à deux ONG locales¹⁶. Cependant, plusieurs acteurs clés ont souligné que ni le Ministère de la santé¹⁷ ni les ONG sous contrat n'avaient d'expérience ou de compétences en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires. Confier la direction des campagnes de sensibilisation au Ministère de l'agriculture, qui a plus de compétences dans le domaine en question, aurait pu être une option. Cependant, au moment de l'élaboration du projet, en l'absence de stratégie SPS, il n'y avait pas de répartition claire des responsabilités en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires entre les organismes publics, ce qui peut expliquer pourquoi ce choix n'était pas fondé sur des mandats officiels et clairement définis.

Malgré la complexité et les lacunes des arrangements de mise en œuvre décrites précédemment, il convient de souligner que l'organisme de mise en œuvre a été efficace dans la coordination, la planification et la synchronisation des activités menées par les différents partenaires, y compris en mobilisant des partenaires extérieurs tels que le COMESA, la COI et l'UA-BIRA, qui ne faisaient pas partie des partenaires initiaux du projet mais qui ont apporté une valeur ajoutée à la mise en œuvre.

¹⁴ Tous les décaissements devaient être approuvés à la fois par le PNUD et le Ministère de l'agriculture, ce qui a entraîné des retards récurrents (1 à 2 mois en moyenne d'après le MAPE).

¹⁵ Le mémorandum d'accord avec la FAO a été signé en mai 2014, celui avec l'ITC en avril 2014 et celui avec l'OMS en novembre 2013.

¹⁶ Plateforme Femmes Développement Rural et Sécurité Alimentaire, et Réseau femmes et Développement.

6. Efficacité et adéquation des méthodes et outils utilisés pour la formation des parties prenantes et la sensibilisation du public

La formation s'est déroulée de manière très conventionnelle : des ateliers de formation réunissant 20 à 30 participants ont été organisés sur des thèmes variés (facilitation des échanges, gestion de projets, normalisation, Accord SPS de l'OMC). La méthode était sensiblement la même pour tous ces ateliers, avec généralement des exposés en séance plénière faits par des experts, suivis de travaux de groupe concernant l'appropriation, et d'une auto-évaluation. Les bénéficiaires ont été très satisfaits des formations, d'après les évaluations réalisées, mais cela ne donne pas d'indication sur l'impact de la formation. Cette méthode classique de formation a l'avantage d'être bien connue du public et, pour des sujets comme ceux évoqués, elle s'est montrée assez efficace dans divers contextes. Toutefois, l'évaluation des compétences des bénéficiaires de la formation n'ayant pas été réalisée, il est difficile de s'assurer qu'elle a eu un réel impact sur les capacités des bénéficiaires.

S'agissant de la sensibilisation, un large éventail de méthodes a été utilisé : discussions de groupe, conférences dans des écoles, production de dépliants, de bannières et de panneaux d'affichage et organisation de campagnes médiatiques. L'évaluateur n'a pas pu rencontrer les bénéficiaires finaux pour déterminer si les méthodes utilisées avaient réussi à influencer sur leur état d'esprit et leurs pratiques en matière d'hygiène et de sécurité sanitaire des produits alimentaires; cependant, on peut supposer qu'avec une telle variété de moyens, cela a été le cas.

C. Efficience

1. Évaluation globale de l'efficience

L'efficacité du projet est jugée **très satisfaisante** : toutes les activités prévues ont été mises en œuvre, à l'exception d'une (la mise en place d'un système d'information SPS) qui n'était pas totalement pertinente dans le contexte des Comores. La plupart des activités, notamment celles qui étaient mises en œuvre par la FAO, l'ont été avec des retards, mais ces retards étaient principalement dus à des facteurs externes (bureaucratie des organisations internationales et des institutions nationales) sur lesquels le projet n'avait qu'une influence limitée, et des mesures d'adaptation appropriées (notamment la prorogation du projet) ont été prises pour y remédier. D'autres risques, dont la plupart avaient été identifiés dans la matrice des risques, se sont matérialisés mais n'ont pas influencé de manière significative la mise en œuvre des activités et la concrétisation des résultats. Le rapport coût-efficacité n'a pas été optimal, en particulier pour les formations (voir plus bas le paragraphe 3 sur le rapport coût-efficacité), mais c'est une caractéristique classique des projets aux Comores.

Les réponses détaillées aux questions posées dans le cadre de l'évaluation relatives à l'efficience sont données ci-dessous :

2. Conformité des activités et des produits avec les plans et le budget du projet

Pour répondre à cette question, nous avons effectué une analyse analogue à celle concernant les objectifs et résultats, en utilisant le cadre logique du projet et en vérifiant pour chaque activité mentionnée dans le cadre logique si elle avait été mise en œuvre comme prévu initialement. Les sources d'information permettant d'effectuer cette vérification étaient les rapports de mise en œuvre du projet, mais aussi les entretiens menés avec l'organisme chargé de la mise en œuvre, les partenaires internationaux associés et les partenaires nationaux.

Le principal outil utilisé dans le cadre de l'évaluation pour juger de la rapidité de la mise en œuvre était le plan de travail global initial (annexe I de la proposition de projet final), mais aussi les plans de travail semestriels et ceux de chaque partenaire international associé (dans le cadre des contrats).

En ce qui concerne l'efficience financière (c'est-à-dire le point de savoir si les activités ont été mises en œuvre dans les limites du budget), il a été impossible de répondre à cette question pour chaque activité (à l'exception des campagnes de sensibilisation) car les rapports financiers ne fournissent pas de précisions sur l'exécution financière par activité, mais seulement par ligne budgétaire. La réponse à cette question est donc uniquement générale.

Les réponses détaillées par activité sont fournies à l'annexe II.

Comme le montre le tableau détaillé (dans l'annexe II), toutes les activités, à l'exception de l'activité de mise en place d'une plate-forme d'information SPS, ont été entièrement mises en œuvre. La plupart d'entre elles l'ont toutefois été avec des retards importants.

Les activités qui ont été mises en œuvre avec le plus de retard sont celles de la FAO, en raison à la fois de la signature tardive des lettres d'accord et des difficultés liées à la mobilisation des experts. En revanche, les activités mises en œuvre par l'ITC l'ont été pour la plupart dans les délais. Les retards dans la mise en œuvre peuvent également s'expliquer par la complexité des procédures de prise de décision et de décaissement de fonds, ainsi que par la lourdeur des procédures administratives dans le pays. Ces retards ont conduit à la prolongation de la période de mise en œuvre du projet à quatre reprises, en mars 2015, mars 2016, décembre 2016 et décembre 2017.

La seule activité qui n'a pas été mise en œuvre conformément aux plans initiaux est l'installation d'une plate-forme d'information numérique SPS. Cette activité a été considérée comme étant peu pertinente dans le contexte des Comores, notamment en raison du faible accès à l'électricité et à Internet. Elle a donc été appliquée selon une autre approche, à savoir la création d'un comité SPS national. Cette démarche était conforme aux recommandations de l'Union africaine alors en vigueur, et l'activité a été mise en œuvre en partenariat avec l'UA-BIRA, par le biais du projet PANSPSO financé par l'UE : conformément aux recommandations faites par l'Union africaine à tous ses États membres, un comité SPS national composé des principales parties prenantes publiques et privées intervenant dans le domaine SPS a été créé, avec le soutien du projet PANSPSO mené à bien par l'UA-BIRA. Cependant, comme dans la plupart des pays où cette initiative a été lancée, la durabilité de ce comité a posé problème, et il ne s'est jamais réuni après l'atelier initial.

Le fait que presque toutes les activités aient été mises en œuvre comme prévu a en toute logique permis au projet de livrer la plupart des résultats attendus, comme cela a été indiqué plus haut dans la section sur l'efficacité.

En ce qui concerne la conformité avec les plans financiers, le tableau ci-dessous sur l'exécution financière montre les éléments suivants :

- Le budget a été exécuté à 99%, ce qui est très satisfaisant.
- Le budget directement lié aux activités (ateliers de formation, missions) a été décaissé conformément aux prévisions ou de manière inférieure à celles-ci, tandis que les coûts de fonctionnement (personnel, frais de fonctionnement) ont été légèrement dépassés. Cela peut être aisément expliqué par les multiples prorogations du projet et ne constitue pas un écart majeur par rapport au budget initial.

Intitulé	Montant du financement du STDF alloué	Dépenses totales	Solde	% décaissé
Personnel	358 117	377 717,89	- 19 600,89	105%
Frais de voyage des experts	119 900	91 862,57	28 037,43	76%
Formation	149 800	150 536,14	- 736,14	100%
Ateliers	99 800	78 744,32	21 055,68	79%
Matériel informatique et de laboratoire	10 000	10 000,00		100%
Contrats de service	220 000	229 568,37	- 9 568,37	104%
Suivi et évaluation du projet	15 000	18 062,46	- 3 062,46	120%
Dépenses générales	30 000	40 939,78	- 10 939,78	133%
Autres dépenses	749	3 599,01	- 2 850,01	
Dépenses accessoires	72 357	73 415,27	- 1 058,27	101%
TOTAL	1 075 723	1 064 445,80	11 277,20	99%

3. Gestion des risques

Observation: les risques et hypothèses liés aux résultats ont déjà été abordés dans la section sur l'efficacité. Dans la présente section, l'accent sera mis sur les risques liés aux activités.

Le tableau fourni à l'annexe III récapitule les hypothèses contenues dans le cadre logique (il ne contient que des hypothèses et pas de risques), avec pour chacune d'elles des observations sur leur réalisation :

De nombreuses hypothèses associées aux activités ne se sont pas réalisées ou ne l'ont fait qu'en partie. Toutefois, cela n'a pas affecté de manière significative la concrétisation des produits, comme cela aurait dû être le cas. L'une des raisons à cela est qu'un certain nombre de ces hypothèses (allocation de fonds, émergence des marchés d'exportation) sont en fait plus difficilement réalisables et empêchent les résultats de donner lieu à l'objectif spécifique attendu, mais elles n'affectent pas la mise en œuvre des activités. Les hypothèses qui sont strictement liées à l'activité (par exemple, l'engagement des médias) se sont matérialisées pour la plupart, ce qui explique pourquoi les activités ont pu être mises en œuvre et ont permis une très bonne concrétisation des résultats.

Dans les cas fréquents de matérialisation des risques ou de non-réalisation des hypothèses, les réactions adoptées dans le cadre du projet, lorsque cela était possible, ont généralement été appropriées :

- L'idée d'établir une plate-forme d'information numérique SPS n'a pas été poursuivie et une solution de remplacement a été trouvée (même si elle n'a pas non plus été très concluante) ;
- La durée du projet a été prolongée pour permettre aux activités d'avoir lieu.

Certains risques sortaient de toute évidence du champ du projet, en particulier l'absence d'émergence de marchés d'exportation ; le projet n'était pas en mesure d'influer sur la situation de quelque manière que ce soit.

En ce qui concerne le manque de volonté politique, qui a particulièrement entravé l'application des cadres juridiques et la mise en œuvre de certaines mesures contenues dans les plans d'action, le projet aurait probablement pu être faire davantage: des campagnes de sensibilisation et de pression de haut niveau auraient pu être menées auprès des décideurs (ministres, secrétaires généraux et députés) pour les convaincre de la nécessité de faire avancer les réformes politiques et d'adopter les textes proposés. Cela n'était pas vraiment prévu dans la conception du projet et n'a malheureusement pas été fait.

4. Rapport coût-efficacité

Le coût du projet (1 075 723 USD) peut sembler faible par rapport à celui d'autres projets mis en œuvre dans le pays, qui vont généralement de 5 à 15 millions d'USD.

Toutefois, en comparaison avec d'autres projets financés par le STDF, notamment ceux qui ont démarré pendant la même période, il se situe dans la fourchette supérieure, surtout compte tenu de la taille du pays et de son économie.

L'un des critères d'évaluation du rapport coût-efficacité est le coût des activités par bénéficiaire :

- Pour les formations, un budget total de 150 000 USD a été dépensé, pour un nombre total d'environ 223 bénéficiaires¹⁸ (y compris les participants aux visites croisées); le coût par participant est donc de 673 USD, ce qui est assez élevé mais peut s'expliquer par le coût important des visites d'échanges internationales, et aussi par le coût des billets d'avion inter-îles pour les participants aux formations provenant d'autres îles, ce qui augmente toujours le coût des formations et des ateliers aux Comores.
- S'agissant de la sensibilisation, un budget total de 229 749 USD a été dépensé par l'OMS dans les campagnes de sensibilisation, qui ont touché 15 631 personnes¹⁹. Le coût par bénéficiaire est donc de 14,6 USD, ce qui est très raisonnable.

¹⁸ Vingt de ces bénéficiaires ont été formés au commerce international par l'ITC, 33 + 30 d'entre eux ont reçu une formation du STDF sur l'Accord SPS et les trois organisations sœurs, 25 d'entre eux ont été formés à la participation à la normalisation par l'UA-BIRA, 60 d'entre eux l'ont été à la sécurité sanitaire et à l'hygiène des produits alimentaires, 30 d'entre eux l'ont été au cycle des projet, 15 de ces bénéficiaires ont été formés à la pêche et 10 ont participé à 45 visites croisées (source: rapports annuels de projet).

¹⁹ Soit 8 386 élèves, 1 800 vendeurs et 3 445 producteurs (source: rapport final de l'OMS).

Le coût total de l'expertise internationale (91 852 USD) semble également raisonnable compte tenu du nombre de missions internationales organisées et des multiples produits résultant de cette expertise (évaluations, plans d'action, stratégies, etc.).

Compte tenu de ce qui précède, nous pouvons affirmer que le rapport coût-efficacité du projet a été modérément satisfaisant, ce qui n'est pas propre à ce seul projet et est principalement dû au coût élevé de la vie et du transport dans l'archipel.

C. Impact

L'évaluation de l'impact d'un projet favorisant les changements institutionnels est complexe. L'évaluation visait à analyser en particulier l'impact du projet s'agissant du programme STDF, notamment l'amélioration de l'accès aux marchés, la facilitation des échanges, le contrôle accru des importations et l'amélioration de la situation SPS.

Nous avons été confrontés, dans le cadre de l'évaluation de l'impact, à une difficulté importante, celle d'attribuer ou non la responsabilité de ces changements aux activités du projet, ou d'évaluer le niveau de contribution du projet à ces changements, compte tenu du fait que d'autres programmes ou initiatives ont également été actifs dans le domaine SPS au cours de la même période.

1. Évaluation globale de l'impact

L'impact du projet est jugé **satisfaisant**.

Le projet n'a pas encore eu d'impact significatif sur le commerce et la situation intérieure, mais il a jeté les bases nécessaires pour que cela se produise lorsque d'autres conditions seront remplies. L'impact sur la participation des Comores à l'élaboration des normes internationales est jugé marginal, malgré le renforcement des capacités et la sensibilisation concernant cette question. Le projet a également bénéficié de la dynamique politique créée par le processus d'accession à l'OMC, qui a elle-même contribué de manière positive à soutenir l'accession.

D'autre part, le projet a eu un impact significatif sur la sensibilisation des fonctionnaires mais aussi des bénéficiaires finaux. L'une des principales conséquences de cette prise de conscience accrue a été la mobilisation de financements et d'un soutien technique de la part d'autres sources pour soutenir les activités SPS, ce qui confère de très bonnes retombées au projet.

Les réponses détaillées aux questions posées dans le cadre de l'évaluation sur l'impact sont présentées ci-dessous :

2. Dans quelle mesure le projet a-t-il contribué à la réalisation des objectifs de niveau plus élevé du programme STDF, tels que des effets mesurables sur l'accès aux marchés, l'amélioration de la situation dans le domaine SPS à l'échelon national et/ou la réduction de la pauvreté ?

À ce stade, il est difficile d'affirmer que le projet a contribué à améliorer les objectifs de niveau plus élevé du programme STDF :

- En ce qui concerne l'accès aux marchés, nous ne pouvons qu'affirmer que le projet a rendu l'environnement institutionnel bien plus favorable au commerce, notamment en permettant la création d'institutions SPS conformes aux prescriptions de l'Accord SPS (l'office de contrôle et de certification des produits halieutique, l'ONPV) et d'un environnement réglementaire plus complet (loi sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires, loi phytosanitaire), et en renforçant les capacités nationales. Mais ces changements importants n'ont pas encore porté leurs fruits dans le domaine de l'accès aux marchés en raison de la non-réalisation d'hypothèses et de conditions extérieures au projet.
- En ce qui concerne la situation nationale dans le domaine SPS, l'impact global est inégal mais plus positif : s'agissant de la santé des animaux, les contributions au titre du projet ont été très indirectes et, comme les projets de règlements qui ont été élaborés n'ont pas encore été adoptés, la contribution du projet est minime. En ce qui concerne la préservation des végétaux, la création de l'ONPV et l'élaboration d'un ensemble complet de règlements sur la préservation des végétaux auraient dû améliorer la situation du pays. Cependant, en raison du financement extrêmement

faible des activités de protection phytosanitaire, l'impact sur le terrain n'est toujours pas évident. En ce qui concerne la sécurité sanitaire des produits alimentaires, certains changements significatifs peuvent toutefois être attribués partiellement ou entièrement au projet : les campagnes de sensibilisation ont touché de nombreuses personnes (environ 15 000) et ont de toute évidence contribué à modifier leurs pratiques en matière d'hygiène et de sécurité sanitaire des produits alimentaires. L'impact de cette sensibilisation a été bien sûr limité par le manque de moyens à la disposition des bénéficiaires pour mettre en œuvre les changements. Toutefois, plusieurs parties prenantes ont indiqué que l'hygiène des marchés ciblés s'était améliorée, avec notamment une meilleure gestion des déchets, ce qui devrait avoir un impact positif sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires au niveau national. Il convient également de noter que ces retombées considérables n'avaient pas été prévues dans le cadre logique du projet, comme cela déjà été mentionné, et qu'elles ne sont reflétées par aucun indicateur (un indicateur possible aurait été le pourcentage de vendeurs indiquant un changement dans les pratiques d'hygiène).

- En ce qui concerne la pauvreté, aucun changement significatif ne peut être attendu à ce stade car la réduction de la pauvreté est censée être déclenchée par l'augmentation des exportations.

3. Impact escompté et/ou non escompté sur les bénéficiaires finals

À l'exception de l'hygiène de base au niveau de la production et de la vente au détail, qui est une conséquence nationale importante, il n'y a pas de preuves démontrant que le projet a fait une réelle différence sur les bénéficiaires finaux, en particulier du point de vue économique. S'agissant des cultures d'exportation traditionnelles, la vanille en particulier, l'évaluation n'a pas permis d'identifier de différence induite par le projet. Toutefois, si les hypothèses liées à l'émergence de nouveaux marchés d'exportation se réalisaient, ce qui pourrait se produire dans les prochains mois ou années, la situation pourrait changer et des bénéfices concrets pourraient être ressentis, en particulier par les groupes de bénéficiaires suivants :

- Les pêcheurs, qui pourront accéder au marché de l'exportation, avec des volumes plus importants et des prix plus avantageux que ceux du marché intérieur actuel;
- Les producteurs de légumes, notamment à Anjouan, qui pourraient reprendre les exportations de légumes vers l'île de Mayotte de manière moins occasionnelle (avec l'appui du projet financé par l'AFD et dans le cadre des accords bilatéraux entre la France et les Comores); le marché de Mayotte peut être très lucratif, avec par exemple des prix pour les tomates 10 à 20 fois plus élevés à Mayotte que dans les autres îles de l'archipel.

4. Rôle du projet dans la sensibilisation aux difficultés rencontrées dans le domaine SPS et/ou la mobilisation de ressources additionnelles pour le renforcement des capacités SPS

Il s'agit de toute évidence d'un aspect auquel le projet a apporté un changement réel et conséquent. Même si ces objectifs ne figuraient pas vraiment dans le cadre logique, étant donné qu'il s'agit d'un aspect important de la stratégie du STDF (catalyser et influencer le changement), cette réalisation peut être considérée comme un succès majeur.

La principale réalisation en matière de sensibilisation concerne les fonctionnaires des institutions publiques et les cadres des organisations de la société civile. Toutes les personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation soulignent la nécessité de mieux prendre en compte les questions SPS dans les initiatives de développement et dans les investissements, ce qui n'était pas du tout le cas au début du projet. Cette prise de conscience a également été favorisée par l'impulsion politique créée par le processus d'accession à l'OMC, qui constituait une justification solide de l'amélioration du système SPS national. Malheureusement, ce changement d'état d'esprit ne s'est pas entièrement traduit par des mesures en raison de l'absence de ressources permettant de financer les activités SPS. Toutefois, il a permis d'accroître les efforts pour lever des fonds afin de financer les activités, et ces efforts commencent à porter leurs fruits, car plusieurs donateurs se sont maintenant engagés à soutenir les investissements dans le domaine SPS (voir plus loin la question 6).

Cette volonté des décideurs de mieux financer les activités SPS a été illustrée par leur forte détermination à inclure un montant substantiel de fonds dans le budget du PNIA, qui sera le principal outil de mobilisation des ressources pour le secteur agricole au cours des cinq prochaines années. Un comportement semblable a été observé lors de la conception de plusieurs projets en cours ou en

préparation (le PIDC, financé par la Banque mondiale, PREFER-Élevage, financé par le FIDA, et l'AFIDEV, financé par l'AFD).

Compte tenu du public plus large de producteurs et d'acteurs de la chaîne de valeur (les vendeurs sur le marché en particulier), nous pourrions supposer que, en raison du nombre de personnes touchées, l'impact des campagnes de sensibilisation serait également élevé; mais il n'a malheureusement pas été possible de le vérifier auprès des acteurs locaux, comme cela aurait dû être le cas, en raison des conditions spécifiques de l'évaluation qui n'ont pas permis d'effectuer des visites sur le terrain. Le principal retour d'information que nous avons eu des ONG chargées de la mise en œuvre des campagnes de sensibilisation est que le public cible était très réceptif aux messages, mais que la transformation de ces derniers en pratiques concrètes améliorées était limitée par l'absence de ressources permettant de couvrir le coût de ces bonnes pratiques.

5. Contribution du projet à la participation des Comores au processus de normalisation (OIE, CIPV, Codex) et aux activités du Comité SPS de l'OMC

Le projet n'a pas spécifiquement ciblé la participation des représentants du gouvernement des Comores aux organisations de normalisation et au Comité SPS de l'OMC, car cet aspect ne figurait pas en tant que tel dans le cadre logique. Cependant, le projet a contribué à l'améliorer dans une certaine mesure, comme suit :

- Deux ateliers de formation sur l'Accord SPS de l'OMC et les trois organisations sœurs, notamment sur le fonctionnement du processus de normalisation, ont été organisés (60 participants au total).
- Un atelier commun a été organisé avec l'UA-BIRA et le COMESA, dans le cadre du projet PANSPSO, qui visait spécifiquement à accroître la participation des États membres de l'UA au processus de normalisation.

Les discussions menées au cours de l'évaluation avec le délégué de l'OIE, l'ONPV et le point focal sortant du Codex ont démontré que leur connaissance des processus de normalisation était désormais excellente, ce qui n'était absolument pas le cas 13 ans auparavant.

Cependant, tous ont confirmé que cette prise de conscience avait un impact limité sur la participation réelle aux processus de normalisation, en raison du manque de ressources permettant de financer cette participation, et en particulier la participation aux réunions des trois organisations sœurs.

Si l'on observe la participation des Comores aux réunions de la CMP de la CIPV et de la CAC²⁰, on peut noter ce qui suit :

S'agissant du Codex, entre 2012 et 2019, les Comores n'ont participé que deux fois aux réunions de la CAC, en 2013 et 2014²¹, et cette participation a été financée par l'UA. Nous ne pouvons donc pas conclure à une amélioration sur cette période ni attribuer la participation en 2013 et 2014 au projet.

En ce qui concerne la CIPV, les Comores ont participé à 6 réunions au cours de la même période (2012, 2013, 2015, 2016, 2017 et 2018) et ont été absentes en 2014 et 2019 uniquement²². Leur participation a été financée par la CIPV. Étant donné que l'implication du pays était déjà bonne avant le projet, et en raison du financement émanant essentiellement de la CIPV, aucune conclusion sur la contribution du projet ne peut être tirée.

Enfin, en ce qui concerne la participation du secteur privé au processus de normalisation, nous ne pouvons pas conclure que le projet a amélioré la situation, car cette participation reste inexistante à ce jour. Le comité national SPS que le projet a soutenu avec l'UA-BIRA et le COMESA était censé aborder cette question, en aidant à consolider les positions nationales, mais ce comité ne s'est jamais réuni après sa création.

²⁰ La participation aux réunions de la CMP et de la CAC peut être considérée comme la plus représentative de l'impact du projet, étant donné que le projet n'a porté que marginalement sur la santé des animaux.

²¹ Source: rapports des réunions de la CAC.

²² L'absence aux réunions de la CMP en 2014 et 2019 est due à la non-obtention de visa de la délégation comorienne.

Par conséquent, la contribution du projet à la participation des Comores à la normalisation, qui ne faisait pas partie des objectifs initiaux du projet, ne peut être considérée comme étant significative. Cependant, nous pouvons supposer que la sensibilisation accrue aux questions SPS pourrait d'une certaine manière contribuer à jouer un rôle indirect dans la participation des Comores à l'avenir.

Enfin, les fonctionnaires engagés dans des négociations commerciales internationales, en particulier celles liées aux accords de partenariat économiques et à la zone de libre-échange du COMESA, ont mentionné que les formations entreprises dans le cadre du projet avaient amélioré les capacités de négociation des représentants des Comores.

6. Dans quelle mesure le projet a-t-il contribué au processus d'accession du pays à l'OMC?

Au stade de la conception, aucune contribution du projet au processus d'accession n'a été envisagée, ou du moins reflétée dans le document du projet et son cadre logique, même si le processus d'accession était déjà en cours (la groupe de travail pour l'adhésion des Comores a été créé en 2007; la première réunion du Groupe de travail a eu lieu en 2016).

Cependant, au cours de la mise en œuvre du projet, le processus d'accession est devenu un moteur important du projet : les fonctionnaires engagés dans la négociation en vue de l'accession (au Ministère du commerce et à la mission à Genève) ont réalisé que le pays devait disposer d'un cadre institutionnel SPS solide pour se conformer aux conditions d'accession à l'OMC et ils ont transmis ce message au sein du gouvernement.

Les documents produits dans le cadre du projet, notamment les évaluations sous-sectorielles, la stratégie SPS, les plans d'action sectoriels et les cadres réglementaires, ont été soumis au Groupe de travail dans le cadre du dossier d'accession afin de démontrer l'engagement et la bonne volonté du pays et de respecter les conditions d'accession. Tous ces documents, qu'ils soient à l'état de projet ou qu'ils aient été adoptés, ont été inclus dans le Plan d'action législatif qui est communiqué aux autres Membres de l'OMC. Ils ont été examinés par les membres du Groupe de travail comme d'autres aspects de la législation et n'ont suscité aucune observation de leur part jusqu'à récemment. La plupart des observations et des questions des Membres de l'OMC portaient jusqu'à présent sur d'autres aspects tels que les droits de douane et la propriété intellectuelle, et le domaine SPS n'avait pas suscité d'intérêt particulier des membres du Groupe de travail. Cependant, après la dernière réunion du Groupe qui a eu lieu en septembre, plusieurs questions portant sur les mesures SPS ont été soulevées par un Membre (les États-Unis). Une partie des questions concerne la mise en œuvre et l'application effectives des mesures SPS prévues dans la stratégie et les lois. Le gouvernement pourrait avoir des difficultés à prouver qu'il dispose des capacités et des ressources nécessaires pour mettre en œuvre toutes ces mesures, étant donné en outre que plusieurs lois n'étaient pas accompagnées d'arrêtés ministériels²³ pour leur application. Un autre problème soulevé par le même Membre de l'OMC est l'absence de législation formellement adoptée en matière de santé animale, et l'application inadéquate des principes d'équivalence et de régionalisation dans le domaine de la santé animale qui, d'après le pays ayant formulé l'observation, devraient être considérés comme une condition pour l'accession.

7. Rôle du projet dans le lancement, l'encouragement et la mise à profit des partenariats qui ont entraîné des retombées positives et des effets de synergie

Cet aspect est directement lié au résultat n° 1 visé par la stratégie du STDF (davantage de synergies et de collaboration afin de parvenir à des améliorations dynamisantes). C'est l'un des aspects sur lesquels le projet a eu le plus d'impact. Les principaux faits et éléments de preuves liés à ces retombées positives sont les suivants :

- L'élaboration par la FAO d'une étude de faisabilité détaillée concernant un laboratoire de sécurité sanitaire des produits alimentaires (y compris pour la pêche) a été utilisée par le Ministère en charge de l'agriculture pour collecter des fonds auprès de donateurs et a permis le financement du laboratoire par l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA). Le montant total de l'aide accordée par la JICA est d'environ 3 millions d'USD, soit trois fois le montant total du

²³ Dans le système législatif comorien, comme dans de nombreux pays francophones, l'application des lois exige des décrets ou des arrêtés ministériels qui définissent les modalités pratiques de l'application de la loi.

projet. L'existence de ce laboratoire, qui devrait être opérationnel en 2021, permettra aux Comores de mettre en place un contrôle et une certification des produits de la pêche appropriés et reconnus à titre réciproque. Elle permettra en outre un contrôle adéquat des importations, en particulier des aliments frais d'origine animale, dont les volumes sont considérables (11 000 tonnes de viandes de volaille congelées sont importées par an) et constituent un risque élevé pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires.

- Un financement supplémentaire de 160 000 USD a été mobilisé grâce au COMESA à la fin de la période de mise en œuvre du projet, pour soutenir l'élaboration de règlements d'application de la Loi sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires, qui n'avaient pas été élaborés avec l'aide de la FAO.
- Un soutien complémentaire a été fourni par l'OIE dans le domaine de la santé des animaux, faiblement couvert par le projet. La mission de législation (2014) et l'analyse des écarts (2016) ont été effectuées par l'OIE pendant la période de mise en œuvre du projet et financées dans le cadre du programme Vet-Gov financé par l'UE. Cependant, s'il y a eu des synergies et une collaboration entre le projet et l'initiative de l'OIE, il n'est pas possible d'affirmer que le projet a joué un rôle significatif dans ces efforts, qui auraient probablement été déployés dans tous les cas.
- Les évaluations de l'OIE ont été suivies de l'élaboration d'un projet de législation vétérinaire, soutenu par l'UA-BIRA dans le cadre du programme Vet-Gov. Ces évaluations ont complété les réalisations du projet dans le domaine de la santé des animaux, mais au bout du compte, la contribution du projet à ce projet de législation peut également être considérée comme marginale.
- Le projet a eu d'importants effets de complémentarité et de synergie avec un programme de coopération technique de la FAO soutenant l'établissement du Codex, mis en œuvre au cours de la même période.
- Comme indiqué précédemment, plusieurs investissements dans le domaine SPS, d'un montant de 4 millions d'USD, ont été inclus dans le budget du PNIA, qui est le principal outil de collecte de fonds du gouvernement pour les cinq prochaines années ; ils devraient être financés par divers projets en cours (l'AFD, la Banque mondiale et le FIDA).

L'impact du projet sur cet aspect est donc considéré comme étant très important ; il s'agit d'une réalisation et d'un succès majeurs du projet, et cela est parfaitement conforme à l'approche prévue par le projet et aux principes du STDF.

D. Durabilité

La durabilité du projet a été évaluée en examinant les mesures prises dans le cadre de ce dernier pour assurer la durabilité des mesures et des bénéficiaires, et en évaluant la poursuite effective de ces activités et bénéficiaires. La réalisation de l'évaluation deux ans après la clôture du projet a facilité cette évaluation, qui peut être fondée sur des faits.

1. Évaluation globale de la durabilité

La durabilité du projet est considérée comme étant **modérément satisfaisante**.

Les principaux résultats du projet (capacités, sensibilisation, cadre institutionnel) sont relativement durables et ne disparaîtront pas après sa clôture. Toutefois, leur durabilité est compromise par le manque de ressources pour financer la mise en œuvre des mesures SPS, en particulier les ressources nationales de base. Le dispositif de mise en œuvre du projet n'a pas contribué à une bonne appropriation par les institutions nationales, et cette appropriation insuffisante a mené à une mauvaise attribution des ressources. Cet aspect n'a pas été suffisamment anticipé dans les activités de sorties du projet.

On trouve ci-après des précisions sur les conclusions de l'évaluation sur la durabilité :

2. Durabilité des bénéficiaires du projet

Cette durabilité dépend de la nature des bénéficiaires :

Sensibilisation : la sensibilisation des fonctionnaires aux questions SPS, qui est l'un des facteurs permettant de garantir des investissements appropriés dans ce domaine, reste élevée deux ans

après la clôture du projet. Ce niveau ne devrait pas s'éroder à l'avenir car il est maintenu par d'autres initiatives.

Capacités : les capacités résultant du projet perdureront également pendant un certain temps mais elles devront être mises à jour pour compenser la forte rotation dans les administrations publiques, dans lesquelles de nombreux fonctionnaires sont proches de la retraite. Des cours de remise à niveau et des formations initiales pour les nouveaux fonctionnaires seront donc prochainement nécessaires pour assurer le maintien des capacités. Comme il n'est pas possible pour le STDF de soutenir ces formations, le Ministère de l'Agriculture devrait veiller à ce qu'elles soient entreprises avec le soutien d'autres partenaires de développement actifs dans le domaine SPS (l'AFD, la FAO et la COI). Voir la section sur les recommandations.

Cadres juridiques et réglementaires : les cadres juridiques et réglementaires qui ont été adoptés sont des atouts solides qui dureront et resteront efficaces longtemps. En ce qui concerne ceux qui n'ont pas encore été adoptés, ou qui n'ont pas de textes d'application, il y a un risque de perte de mémoire institutionnelle, et les projets de documents pourraient facilement être "oubliés", comme cela a été le cas pour d'autres projets de stratégies ou de lois auparavant. Il est donc nécessaire d'assurer un suivi post-projet sur ce point. La FAO, qui est à l'origine de la plupart des projets de textes et qui dispose de capacités de soutien permanentes dans le pays, pourrait être une institution appropriée pour suivre et soutenir l'adoption finale de ces règlements.

3. Capacité de préservation des résultats par les bénéficiaires du projet

Comme nous l'avons indiqué plus haut, les capacités limitées des bénéficiaires du projet ont entravé son impact, mais elles ont également eu un effet négatif sur sa durabilité : dans plusieurs cas, les activités menées par les partenaires nationaux avec le soutien du projet ont été interrompues à la fin de celui-ci, même si elles relevaient entièrement des compétences de l'institution. Cette situation peut parfois être due au manque de personnel disponible pour la réalisation de l'activité, mais elle est liée la plupart du temps à l'absence de budget et de moyens opérationnels (des véhicules, par exemple).

La mise en œuvre de campagnes de sensibilisation sur la sécurité sanitaire et l'hygiène des produits alimentaires est un bon exemple de cette situation. Ces campagnes se sont arrêtées lorsque le contrat avec l'OMS, le Ministère de la santé, et les ONG s'est achevé car le Ministère ne disposait pas des ressources humaines et du budget suffisants pour poursuivre ces activités, même si elles relevaient de son mandat. Les ONG chargées de la mise en œuvre se sont tournées vers des domaines autres que les mesures SPS, qui leurs offraient de meilleures perspectives financières.

De même, malgré l'existence de cadres réglementaires relatifs au contrôle phytosanitaire et au contrôle des pesticides, le contrôle mis en œuvre par le Ministère de l'agriculture demeure très limité en raison de l'absence presque totale de ressources dédiées à cette activité.

En ce qui concerne les investissements prévus dans le cadre des différents plans d'action, la situation est un peu meilleure étant donné que les partenaires de développement ont montré qu'ils souhaitent en financer certains ; toutefois, comme c'est souvent le cas, ces partenaires sont disposés à financer des investissements matériels mais pas les opérations courantes des institutions SPS, qui devraient en théorie être financées par les ressources de base du gouvernement. Il s'ensuit que les investissements dans les infrastructures telles que les laboratoires et les installations de quarantaine sont financés par des donateurs mais que les coûts opérationnels de ces infrastructures ne sont pas parfaitement couverts par le gouvernement ce qui, en fin de compte, affecte forcément l'impact et la durabilité de ces investissements.

4. Activités planifiées et/ou de suivi nécessaires pour préserver ces résultats à long terme

Après la clôture du projet, aucune activité de suivi n'a été réalisée par l'organisme chargé de la mise en œuvre, les partenaires internationaux associés ou le gouvernement pour pérenniser les résultats

du projet – par exemple une mobilisation de fonds afin de financer la mise en œuvre de la stratégie SPS, ou un suivi de l'adoption des textes réglementaires.

Le comité national SPS (voir le paragraphe IV.C. 2) aurait dû jouer ce rôle mais il n'y a jamais eu d'appropriation du mécanisme par une institution quelconque et son fonctionnement n'a jamais été financé. Cependant, l'existence d'un tel groupe de travail SPS national, composé des principaux acteurs SPS, était probablement le meilleur moyen d'assurer le suivi de la stratégie SPS et des différents plans d'action. Toutefois, le financement d'un tel mécanisme est un défi dans cet archipel où chaque réunion nationale exige l'achat de billets d'avion coûteux pour permettre aux participants de toutes les îles d'y assister.

5 Principaux facteurs qui ont influencé la durabilité du projet

Les principaux facteurs qui ont influencé de manière positive ou négative la durabilité du projet sont les suivants :

- Le caractère inclusif de la conception et de la mise en œuvre (voir la question 6 ci-dessous) et l'appropriation par les institutions nationales, qui n'étaient pas optimaux.
- L'existence d'autres programmes et initiatives qui permettraient de poursuivre les activités du projet ou d'en tirer parti : sur ce point, le contexte post-projet a été assez favorable et plusieurs programmes nationaux et régionaux contribuent aujourd'hui à consolider les résultats du projet ou à en tirer parti (voir la section sur l'impact/les synergies).
- La disponibilité des ressources nécessaires pour concrétiser les cadres institutionnels (stratégies et plans d'action). Même si certaines de ces ressources peuvent être mises à disposition par les partenaires de développement pour combler certaines de ces lacunes, le financement des opérations quotidiennes des institutions SPS demeure un problème majeur.

6. Contribution à la durabilité grâce à des activités de suivi, à l'approfondissement et à la diffusion des résultats

Comme cela est indiqué ci-dessus, l'un des principaux facteurs qui ont eu un impact négatif sur la durabilité du projet est l'absence de financement de base des fonctions SPS après la fin du projet. Comme l'ont évoqué plusieurs parties prenantes, il aurait pu être pertinent d'envisager l'organisation de séances de mobilisation et de sensibilisation, afin de faciliter ce transfert de responsabilités et la suite du financement. Ces séances devraient inclure à la fois les partenaires de développement, qui sont souvent enclins à répondre à des demandes financières pertinentes et bien formulées, et les décideurs en charge du budget public (les parlementaires par exemple), afin de garantir également un financement de base par des ressources nationales permanentes. Dans le cadre du projet, il était prévu d'organiser ces activités de mobilisation et de sensibilisation après l'adoption de la stratégie SPS, mais cela n'a pas pu être fait pour différentes raisons. Il a donc été décidé d'attendre la fin de cette évaluation *a posteriori* pour réaliser ces activités, ce qui semble être aussi une solution viable (voir les recommandations), même si l'organisation d'un tel événement en dehors du cadre du projet peut être plus compliquée. Il convient également de noter que l'adoption et la mise en œuvre du PNIA, qui comprend des investissements substantiels dans les activités SPS, devraient contribuer à améliorer la collecte de fonds en faveur de ces activités.

7. Caractère inclusif de la conception et de la mise en œuvre

Le projet a été lancé par le Ministère du commerce, qui dirigeait et dirige toujours le CIR et le processus d'accession à l'OMC. Le Ministère du commerce tenait à établir un cadre institutionnel SPS propice à ces deux processus et souhaitait également que les recommandations de l'EDIC prennent forme.

La proposition de projet a été élaborée dans le cadre d'un DEP financé par le STDF. Au cours de l'élaboration de la proposition de projet, les principales parties prenantes publiques et privées ont été consultées/associées, comme cela est indiqué dans le rapport final de DEP. L'élaboration du projet a été entreprise sous l'égide du Ministère du commerce, qui a ensuite fait participer le Ministère de l'agriculture. L'idée initiale de ces deux ministères était que l'un d'entre eux dirige la mise en œuvre du projet, mais ils sont finalement convenus d'avoir recours à une organisation internationale comme organisme chargé de la mise en œuvre.

La conséquence de ce choix est que le Ministère du commerce, pourtant à l'initiative du projet, s'est senti quelque peu exclu de la mise en œuvre, ce qui ne l'a pas aidé à s'approprier le projet et n'a pas non plus favorisé son rôle dans la pérennisation du projet. Le rôle donné au Ministère de l'agriculture, qui était surtout consultatif, n'a pas contribué à ce qu'il s'approprie pleinement le projet non plus.

Confier le rôle de chef de file à l'organisme chargé de la mise en œuvre était un choix pragmatique qui garantissait à coup sûr une mise en œuvre efficace et transparente, et des bénéfices à court terme. Donner ce rôle à une institution nationale aurait pu rendre la mise en œuvre plus difficile mais, à plus long terme, l'appropriation et donc la durabilité auraient probablement été plus élevées.

E. Enseignements tirés

La connaissance est l'un des deux résultats clés de la stratégie du STDF. En raison de la spécificité de ce projet par rapport aux autres projets du STDF (portée large et absence quasi-totale de mécanismes SPS au départ), l'identification des enseignements tirés peut être intéressante pour permettre au STDF de soutenir les pays se trouvant dans des contextes semblables. Il y a cinq questions relatives aux enseignements tirés :

1. Évaluation globale des enseignements tirés.

Il y a quelques enseignements importants à tirer de ce projet, tant pour les autres agences de développement opérant dans le pays que pour le STDF : le principal d'entre eux est lié à la mise en œuvre et à la direction du programme, qui ont une influence sur l'appropriation et la durabilité. L'autre enseignement à tirer est la nécessité de prendre soigneusement en compte les risques institutionnels dans la conception des projets. Ces enseignements n'ont été ni documentés ni partagés jusqu'à présent et cette évaluation pourrait être une bonne occasion de le faire.

Des précisions sur les enseignements tirés figurent ci-après :

2. Enseignements tirés concernant le processus de conception et de mise en œuvre des projets

L'un des principaux enseignements de ce projet en matière de conception et de mise en œuvre concerne le choix de l'organisme chargé de la mise en œuvre :

Confier la mise en œuvre à un partenaire de développement expérimenté, qualifié et bien établi (une organisation internationale en l'espèce) présente de nombreux avantages à court terme : cela facilite la communication entre le donateur et l'organisme chargé de la mise en œuvre, facilite la mise en œuvre et en particulier la coordination avec les autres partenaires internationaux et nationaux. Cela garantit également la gestion financière et le transfert des fonds aux institutions nationales, puisque le STDF ne dispose pas de mécanismes spécifiques (comme les organismes des Nations Unies) pour évaluer et contrôler les risques fiduciaires. Cela a également permis une atteinte des résultats très satisfaisante. Toutefois, cette configuration ne favorise pas l'appropriation par les pays, leur leadership ou le transfert des activités aux homologues nationaux à la fin du projet. L'équilibre entre une mise en œuvre simple mais une appropriation médiocre d'une part, et une mise en œuvre plus exigeante qui renforce mieux les capacités nationales à long terme d'autre part, devrait donc être envisagé pour des projets semblables en tenant compte à la fois des avantages et des coûts de chaque scénario. Il s'agit d'un dilemme habituel dans les activités de développement et il n'existe bien sûr pas de solution universelle. Le choix de la configuration de la mise en œuvre doit être dicté par le contexte de chaque pays. Toutefois, étant donné que les projets financés par le STDF visent à renforcer les capacités SPS à long terme, des mécanismes de mise en œuvre fondés sur les institutions nationales devraient également être envisagés. Cela permettrait aux projets financés par le STDF d'être plus conformes aux principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra (en particulier aux principes d'appropriation et d'alignement). Il convient également de noter que, même aux Comores, où les capacités nationales sont considérées comme étant limitées, d'autres organismes internationaux tels que le FIDA et la Banque mondiale s'appuient sur des institutions nationales pour mettre en œuvre leurs projets, ce qui signifie que c'est une option réalisable.

Cet enseignement ne s'applique pas aux projets régionaux pour lesquels le STDF confie généralement la mise en œuvre à des organisations régionales, mais uniquement aux projets nationaux pour lesquels il y a un choix à faire entre les institutions nationales et les organisations internationales.

3. Enseignements concernant la pertinence, l'appropriation et l'utilisation des outils d'évaluation des capacités employés :

Les outils d'évaluation des capacités sont standard et applicables à tous les pays ; dans les pays où le système SPS est très rudimentaire et où les capacités SPS sont faibles, ce qui était le cas des Comores lorsque les outils ont été utilisés, ils semblent trop complexes pour être entièrement pertinents et faire l'objet d'une appropriation par l'organisme homologue national. Ces évaluations étaient sans aucun doute une étape nécessaire à l'élaboration des plans d'action, et faisaient partie de la conception initiale du projet qui avait été approuvée par le gouvernement, mais elles n'ont pas été menées à la suite d'une demande des institutions techniques compétentes, comme c'est généralement le cas. Il est évident qu'une évaluation des capacités qui a été demandée par l'institution en charge du secteur (par exemple l'ONPV) a plus de chances d'être correctement internalisée.

4. Enseignements concernant la mobilisation des partenariats public-public et public-privé, et liens avec la facilitation des échanges

D'après les retours reçus par l'équipe d'évaluation de la part du secteur privé et du secteur public, nous ne pouvons pas conclure que le projet ait stimulé l'émergence de partenariats public-privé ou qu'il ait eu un impact sur les investissements privés.

La première raison à cela est probablement la participation limitée du secteur privé à la prise de décision dans le cadre du projet : le représentant des exportateurs de cultures commerciales traditionnelles, par exemple, n'a participé qu'au premier comité de pilotage, et les associations d'agriculteurs n'ont pas du tout participé au comité de pilotage. Une autre raison tient sans doute au fait que les quelques représentants du secteur privé qui ont participé aux activités du projet étaient tous des représentants de l'amont (les producteurs et quelques exportateurs). Il n'y avait pas d'acteurs du côté de l'aval, en particulier des acheteurs et des importateurs potentiels, qui auraient pu être intéressés par le soutien des mesures SPS dans le pays. L'établissement d'un flux d'exportation de légumes vers Mayotte, par exemple, aurait de plus grandes chances de réussite si les importateurs étaient associés à l'établissement de systèmes SPS mis en œuvre sur le terrain. De plus, le secteur privé aux Comores demeure peu organisé et surtout informel, ce qui constitue une contrainte récurrente pour tous les projets de développement qui ont des difficultés à identifier et à inclure les organisations légitimes des parties prenantes dans la mise en œuvre.

Cet enseignement pourrait être utile pour d'autres programmes axés sur le commerce dans le pays, comme le prochain programme financé par l'AFD.

En termes de partenariats public-public, la principale réalisation du projet concerne la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Il s'agit d'un domaine dans lequel le partenariat et la collaboration étroite entre les autorités chargées de la santé publique, celles en charge du commerce et celles en charge de l'agriculture sont insuffisants et pour lesquels des efforts seraient grandement nécessaires. Le projet a fait un pas en avant dans cette direction en proposant, à travers la Loi sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires, la création d'une Agence de sécurité sanitaire des produits alimentaires. Même si cette agence n'a pas encore pris forme, le cadre de sa création existe, ce qui constitue une étape importante.

Une autre réalisation importante en termes de partenariats public-public concerne la coopération avec les organismes régionaux, notamment le COMESA, la COI et l'UA-BIRA, qui continueront à fournir un soutien permanent au gouvernement dans le domaine SPS tant en termes de renforcement des capacités que d'investissements dans les infrastructures.

Comme cela a été mentionné auparavant, le projet n'a pas pu contribuer directement à la facilitation des échanges, car les chaînes de valeur envisagées n'ont pas émergé. Cependant, si ces exportations devaient avoir lieu à l'avenir, les systèmes institutionnels établis avec le soutien du projet contribueraient évidemment à les faciliter.

5. Gestion des connaissances et partage des bonnes pratiques

Aucune mesure importante n'a encore été entreprise en ce sens, à l'exception du processus d'accèsion à l'OMC dans le cadre duquel le STDF a déployé des efforts continus pour relier le projet et les autorités nationales aux parties chargées de diriger et de négocier l'accèsion.

Toutefois, il n'est pas trop tard et la présente évaluation pourrait être une très bonne occasion de générer des connaissances et de partager des bonnes pratiques. Il est donc suggéré d'organiser un atelier de synthèse à la fin du processus d'évaluation pour partager et valider ces enseignements. Compte tenu du contexte sanitaire du pays au moment de l'évaluation, cet atelier pourrait se dérouler en partie à distance. Outre le rapport d'évaluation, une note d'orientation synthétique pourrait également être rédigée pour être diffusée auprès des décideurs qui n'ont pas forcément le temps de lire un rapport complet.

Les résultats de la présente évaluation devraient également être communiqués au Groupe de travail du STDF afin que les principaux enseignements soient connus et pris en compte dans la conception de futurs projets analogues du STDF.

6. Impact à long terme de la sensibilisation

La sensibilisation aux questions SPS est une entreprise de longue haleine qui commence généralement à porter ses fruits au bout de plusieurs années et qui se traduit par des changements dans les pratiques, par un respect accru des normes SPS, et parfois par des investissements dans des mesures SPS uniquement lorsque d'autres conditions requises sont remplies. Dans les environnements dans lesquels les ressources sont limitées et les priorités sont nombreuses et concurrentes, même si les décideurs aux niveaux techniques sont convaincus de la nécessité d'investir dans le domaine SPS, il peut être difficile de mobiliser des fonds pour les questions SPS. Cela a deux conséquences principales : i) la sensibilisation doit être une activité continue et doit être poursuivie par d'autres projets ou institutions nationales après la fin du projet, et ii) la sensibilisation doit également cibler les décideurs au plus haut niveau politique et budgétaire, en particulier le Ministère en charge du budget (le Ministère des finances dans le cas des Comores) et les législateurs (membres du parlement).

7. Enseignements présentant un intérêt pour la communauté des donateurs dans son ensemble

Un autre enseignement important tiré de ce projet est qu'il n'est pas conseillé d'élaborer une théorie du changement fondée sur un résultat trop optimiste, qui dépend de la réalisation d'une hypothèse risquée, surtout dans un pays où le contexte d'investissement est instable. La non-réalisation de cette hypothèse n'a pas empêché le projet de concrétiser ses résultats, mais ceux-ci n'ont que partiellement conduit à l'objectif spécifique, et l'objectif global du projet n'a pas été atteint. Ce but aurait probablement pu être moins ambitieux et moins dépendant de la réalisation d'une hypothèse, mais il reste très conforme à la stratégie du STDF (par exemple le projet contribue à des améliorations dynamisantes en matière SPS dans le pays).

D'autre part, certains résultats significatifs ont été obtenus dans des domaines tout aussi importants pour le pays, en particulier la situation sanitaire intérieure et le contrôle des importations, mais ces aspects n'étaient pas prioritaires d'après le document et le cadre logique du projet.

Le fait que les indicateurs d'objectifs (global et spécifique) ne se soient pas réalisés ne reflète pas ici un échec du projet, mais plutôt une inadéquation du cadre logique: le projet a réalisé tous ses produits et a créé un environnement favorable, comme prévu. On peut donc considérer qu'il est une réussite de ce point de vue. Cependant, "sur le papier" et si l'on regarde les indicateurs du cadre logique, il n'apparaît pas comme une réussite. Cela démontre que les indicateurs choisis ne reflétaient pas correctement les attentes, sans pour autant révéler un échec du projet.

Cet enseignement pourrait surtout être utile pour d'autres projets et partenaires de développement aux Comores. Les projets sont souvent conçus avec des objectifs ambitieux qui ne tiennent pas pleinement compte de la complexité du contexte institutionnel et économique, et en particulier d'aspects tels que l'instabilité de l'environnement institutionnel ou le coût et l'imprévisibilité du

transport maritime, qui, en fin de compte, compromettent souvent des changements de moindre importance.

F. Questions transversales

Dans le cadre de l'évaluation type du STDF, les questions transversales sont abordées du point de vue de l'efficacité. Afin d'être plus précis sur chacune des deux principales questions transversales (genre et changement climatique/environnement), nous les avons abordées dans une section spécifique.

1. Évaluation globale des questions transversales

De manière générale, la contribution du projet aux questions transversales, en particulier les questions liées au genre et l'environnement, peut être considérée comme étant **marginale**; cela peut s'expliquer principalement par le fait que ces questions n'étaient pas incluses dans la stratégie initiale du projet et qu'il n'y avait pas de cibles ou d'activités spécifiques concernant ces sujets.

Ce projet a été conçu à un moment où ces questions n'étaient pas aussi prioritaires qu'aujourd'hui dans les programmes de développement. Pour les projets analogues à venir, des indicateurs et des cibles spécifiques relatifs à ces aspects devraient être inclus : pourcentage de jeunes et de femmes participant à diverses activités, et adoption de mesures favorisant la protection de l'environnement et l'atténuation du changement climatique ou l'adaptation à celui-ci.

2. Inclusion des femmes et des jeunes

L'inclusion des femmes et des jeunes n'était pas explicitement prévue dans le document du projet et il n'y avait pas d'indicateur spécifique sur la participation de ces acteurs aux activités dans le cadre logique. Cependant, ces deux questions figurent parmi les priorités du PNUD et de tous les partenaires internationaux et nationaux, qui sont conscients de la nécessité de les prendre en compte dans les activités des projets.

Les femmes ont été particulièrement incluses dans les campagnes de sensibilisation, qui ont été mises en œuvre par des ONG de femmes, comme le montrent les chiffres relatifs à la sensibilisation ci-dessous :

- Sur les 8 386 élèves ciblés par les campagnes de sensibilisation dans les écoles, 4 276 (51%) étaient des filles.
- La majorité des 1 800 vendeurs sur le marché (le chiffre n'a pas été fourni mais on suppose qu'il est supérieur à 50%) étaient des femmes.

Dans les formations, la participation des femmes a été équitable, avec une moyenne de 24% de femmes dans la liste des participants à 4 formations²⁴.

Il n'y avait pas de mesure spécifique visant en particulier l'inclusion des jeunes, malgré l'importance de cet aspect aux Comores, où les jeunes subissent un taux de chômage très élevé (45% pour les moins de 25 ans²⁵).

3. Protection de l'environnement et adaptation au changement climatique

Comme pour la question du genre, il n'y avait aucune mention spécifique de l'environnement dans la conception du projet ou dans le cadre logique.

Cependant, grâce à certaines de ses activités, le projet a contribué à améliorer la protection de l'environnement :

²⁴ Source: liste des participants aux quatre sessions de formation (formation sur le commerce de l'ITA, formation sur le cadre logique, atelier du comité national SPS et formation sur l'Accord SPS).

²⁵ Source: PNUD/OIT.

- La loi phytosanitaire et la réglementation sur les pesticides devraient contribuer à réduire l'utilisation de pesticides nocifs pour l'environnement, et donc la pollution des sols et des eaux.
- Les campagnes de sensibilisation sur les marchés ont ciblé la question de la gestion des déchets et encouragé la création de compostières. Compte tenu de la situation de la collecte et de la gestion des déchets aux Comores, où les ordures sont souvent accumulées dans les rues, l'introduction de cette bonne pratique a été une réalisation majeure.

G. Contribution à des objectifs d'un niveau plus élevé

Outre les questions types de l'OCDE posées dans le cadre de l'évaluation, l'évaluation a également permis de déterminer dans quelle mesure le projet avait contribué à concrétiser les buts et résultats du STDF²⁶ et les ODD :

1. Contribution du projet au but du STDF "capacités SPS accrues et durables"

La contribution du projet au but du STDF est jugée importante. Le projet a contribué à renforcer à la fois les capacités humaines et la prise de conscience, dans un pays où les questions SPS n'étaient vraiment pas une priorité 10 ans auparavant. Et comme cela a été indiqué dans la section sur la durabilité, ces capacités semblent assez durables.

2. Contribution du projet au résultat 1 du STDF: "Plus de synergies et de collaboration pour susciter des améliorations dynamisantes en matière SPS"

C'est l'un des aspects les plus positifs de ce projet qui a permis, malgré des ressources financières limitées, d'établir un environnement institutionnel adéquat qui facilitera les investissements privés et publics dans les chaînes de valeur d'exportations, mais aussi de mobiliser des financements et des soutiens supplémentaires pour les activités SPS dans le futur.

3. Contribution du projet au résultat 2 du STDF: "Accès et recours accrues aux bonnes pratiques et aux produits de connaissance"

S'agissant de cet aspect, la contribution du projet a été limitée. Le projet ne disposait pas d'une stratégie de gestion des connaissances ni de ressources dédiées. Les bonnes pratiques et les enseignements n'ont pas été correctement identifiés, documentés et partagés. Toutefois, comme cela est évoqué dans la section sur les enseignements tirés, la présente évaluation pourrait être une bonne occasion de valoriser le capital de connaissances généré par le projet.

4. Contribution du projet aux ODD:

Les ODD pertinents pour ce projet sont essentiellement l'ODD 1 (pas de pauvreté), l'ODD2 (faim "zéro"), l'ODD 8 (croissance économique) et l'ODD 17 (partenariats).

"Partenariats" (ODD 17) : il s'agit d'un aspect concernant lequel le projet a eu une contribution assez positive. Des partenariats ont été établis ou renforcés sur les questions SPS à plusieurs niveaux : entre les organisations internationales participant à la mise en œuvre, entre les OI et les institutions nationales (par exemple entre l'OMS et le Ministère de la santé) et aussi entre le pays et les partenaires internationaux de développement (par exemple entre le MAPE et la JICA pour le soutien au secteur de la pêche).

La contribution réelle du projet aux ODD 1, 2 et 8 reste jusqu'à présent indirecte et marginale :

- S'agissant de la pauvreté (l'ODD1) mais aussi de l'emploi et de la croissance économique (l'ODD 8), les effets du projet ne se font pas encore sentir étant donné que la principale condition à cet égard (les exportations) ne s'est pas encore réalisée.
- S'agissant de la sécurité alimentaire et de la faim (ODD 2), la contribution du projet est également considérée comme étant marginale. L'élaboration d'une loi phytosanitaire devrait contribuer à améliorer la productivité des cultures et donc la sécurité alimentaire, mais

²⁶ Indiqués dans la stratégie du STDF 2020-2024

certaines ressources devraient être allouées aux services phytosanitaires pour que cela se produise, ce qui n'est pas encore le cas.

Cela est compréhensible compte tenu de la nature et de la portée du projet, et la situation pourrait changer à l'avenir si les retombées positives mentionnées plus haut se concrétisaient.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Malgré les conditions (absence de mission sur le terrain) dans lesquelles l'évaluation a été effectuée, la plupart des parties prenantes du projet ont pu être contactées et les données et renseignements nécessaires ont pu être rassemblés. Seuls les bénéficiaires finals tels que les vendeurs et les producteurs agricoles n'ont pas pu être interrogés, ce qui influe principalement sur l'évaluation de l'impact des activités de sensibilisation, laquelle se base par conséquent sur des données secondaires.

A. Conclusions

Les principales conclusions de l'évaluation peuvent être résumées de la manière suivante :

- Le lancement d'un projet qui jette les bases institutionnelles d'un système SPS moderne était une réelle nécessité aux Comores au moment de la mise en chantier du projet ; les capacités et les connaissances dans le domaine SPS étaient extrêmement limitées, les mécanismes institutionnels en matière SPS étaient quasi inexistantes et le cadre réglementaire restait à définir.
- Le projet a été conçu pour répondre principalement à un besoin, à savoir la facilitation des échanges et des exportations. Cela était conforme aux priorités stratégiques nationales du moment, à la stratégie du STDF et aux principales préoccupations du Ministère du commerce, qui était le premier promoteur du projet. Toutefois, le projet sous-estimait d'autres aspects SPS importants tels que les menaces sanitaires liées aux importations, qui étaient les principales priorités selon le Ministère de l'agriculture et qui étaient liées à la sécurité alimentaire par un lien de causalité.
- En fin de compte, cela n'a pas empêché le projet de traiter également ces aspects : presque tous les résultats ont été obtenus (renforcement des capacités, campagnes de sensibilisation, réglementations, cadre stratégique), et le projet a contribué à renforcer le système SPS national dans toutes ses dimensions, y compris les dimensions nationales.
- Cependant, étant donné que la stratégie du projet et le cadre logique (y compris l'objectif global et spécifique) étaient principalement orientés vers les exportations, les objectifs du projet ne peuvent pas être considérés comme étant atteints: ils étaient probablement trop ambitieux et leur réalisation dépendait de la réalisation d'une hypothèse majeure (l'émergence de nouveaux marchés d'exportation) qui ne s'est pas concrétisée, pour des raisons qui étaient totalement indépendantes de l'influence du projet et qui ont rompu l'ensemble de la chaîne de résultats. Le fait de fixer des objectifs moins ambitieux et aussi moins tributaires des risques aurait été une option plus raisonnable.
- La cohérence du projet peut être considérée comme très satisfaisante : i) en ce qui concerne la cohérence externe, les interventions réalisées dans le cadre du projet ont complété les efforts déployés par le gouvernement en faveur de l'accession à l'OMC et visant à améliorer la conformité avec les prescriptions de l'Accord SPS. Ces interventions étaient aussi pleinement en adéquation avec les efforts menés par le gouvernement pour renforcer les exportations de produits agricoles, même si cela n'a finalement pas abouti à des résultats concrets. Elles étaient également complémentaires du soutien apporté par d'autres partenaires de développement (même si ces apports sont intervenus à la fin du projet) pour améliorer la conformité, étant donné que ces apports portaient principalement sur des aspects relatifs à la production, tandis que les interventions du projet étaient axées sur les aspects institutionnels. En termes de cohérence interne, les activités étaient bien planifiées, interconnectées et échelonnées, ce qui assurait une bonne complémentarité et des synergies satisfaisantes.

- L'efficacité du projet a été très bonne dans le sens où toutes les activités ont été mises en œuvre conformément à ce qui était prévu. Toutefois, des retards importants ont été observés, principalement en raison de la complexité de la structure de mise en œuvre. La quasi-totalité des résultats a été réalisée, ce qui témoigne d'une observation très rigoureuse du document du projet par l'organisme chargé de la mise en œuvre (PNUD) et les partenaires nationaux (MAPE en particulier). La stratégie SPS nationale, qui était le principal produit attendu du projet, a été élaborée et adoptée.
- La structure de mise en œuvre a aussi eu des conséquences sur l'appropriation par le pays, ce qui a affecté également la durabilité des actions. Le fait de confier la mise en œuvre à une organisation internationale était probablement un choix judicieux à court terme pour assurer une mise en œuvre harmonieuse et efficace des activités, mais cela a aussi eu des conséquences négatives sur l'appropriation du projet, et donc sur son impact et sa durabilité.
- L'impact sur le commerce et sur la situation SPS intérieure ne s'est pas encore matérialisé, mais conformément à sa mission, le projet a posé les bases institutionnelles et mis en place les capacités requises, ce qui était une condition nécessaire, mais pas suffisante. Pour que cet impact se concrétise, ce qui est encore possible aujourd'hui, d'autres conditions doivent être remplies : les chaînes de valeur des exportations envisagées doivent être lancées, et des ressources doivent être affectées aux fonctions SPS.
- Il y a de bonnes perspectives de voir ces deux conditions remplies dans un avenir proche, du moins en partie : les exportations de produits de la pêche et de légumes pourraient s'organiser, et plusieurs investissements dans le domaine SPS ont été ou sont sur le point d'être financés. Toutefois, des efforts doivent encore être faits pour sensibiliser les parties prenantes qui pourraient jouer un rôle dans ce financement (donateurs et décideurs chargés de l'élaboration des budgets).
- Le projet a joué un rôle très important dans la sensibilisation aux problèmes SPS et il a eu des retombées positives en contribuant à mobiliser des ressources additionnelles pour renforcer les capacités SPS. Même si ces objectifs ne figuraient pas vraiment dans le cadre logique, étant donné qu'il s'agit d'un aspect important de la stratégie du STDF (catalyser et influencer le changement), cette réalisation pourrait être considérée comme un succès majeur.
- Enfin, deux aspects devraient être encore renforcés, à savoir la durabilité des activités du projet et la gestion des connaissances, y compris la documentation et le partage des enseignements tirés.

Même si le projet n'a pas atteint les objectifs énoncés dans le cadre logique, les résultats atteints semblent importants et peuvent être directement liés au projet. Le projet peut donc globalement être considéré comme réussi et efficace, et l'"échec" apparent (sur le papier, selon le cadre logique) ne peut être attribué qu'à l'inadéquation des objectifs préalablement définis, et non à l'approche du projet, qui a permis d'atteindre la plupart des objectifs habituellement assignés à des projets financés par le STDF (accroissement des capacités, effets catalytiques et production de connaissances).

Le projet a apporté une contribution très importante à la création d'un environnement institutionnel SPS propice, condition nécessaire mais pas suffisante pour que le commerce ait lieu. L'investissement privé est également une condition nécessaire pour que ce commerce fonctionne, ainsi que d'autres facteurs tels que les infrastructures et les réseaux de transport, sur lesquels le projet n'avait aucune influence. Lorsque ces deux autres conditions seront remplies, le projet pourra avoir un impact réel sur le commerce et les exportations en particulier.

B. Recommandations

Les recommandations ci-après peuvent être tirées de ces conclusions :

1. Recommandations relatives à la consolidation après-projet, à mettre en œuvre dans le pays :

Afin de renforcer encore les actifs du projet, qui sont importants compte tenu de la situation initiale, il est proposé de se pencher sur les aspects suivants :

- La présente évaluation pourrait être considérée comme une occasion de compléter certains travaux inachevés, en particulier concernant des aspects liés à la durabilité et aux enseignements tirés, qui empêchent l'impact du projet d'être optimal.
- Le résultat de cette évaluation pourrait être mis à profit par les parties prenantes (STDF, MAPE, Ministère du commerce) pour sensibiliser la communauté des donateurs et des décideurs chargés de l'élaboration des budgets à l'existence d'un système SPS institutionnel solide, et à la nécessité d'en financer le fonctionnement.
- Concrètement, il est suggéré d'organiser les activités ci-dessous après la fin de l'évaluation, une fois ses conclusions validées :
- Générer des produits de connaissance: une note d'orientation à l'intention des décideurs et des partenaires de développement pourrait résumer les conclusions de l'évaluation et souligner les bénéfices d'une augmentations des investissements dans le domaine SPS. Le contenu de cette note d'orientation devrait provenir de l'évaluation.
- Organiser des activités de partage des connaissances: des réunions pourraient être organisées avec les parlementaires et les décideurs de haut niveau du Ministère des finances, du Bureau du Premier Ministre et du Bureau du Président. Le Ministère de l'agriculture organise actuellement des réunions régulières de donateurs intervenant dans le secteur agricole (sorte de réunion du groupe des donateurs mais organisée par le gouvernement). Le STDF et le MAPE pourraient présenter les résultats finals de l'évaluation lors de cette réunion et saisir cette occasion pour encourager les autres donateurs à mieux financer la stratégie SPS et les plans d'action thématiques.
- S'agissant de l'adoption des autres textes réglementaires, il est nécessaire d'assurer un suivi étroit dans le pays pour faire en sorte que les processus aboutissent et que les investissements dans l'élaboration des réglementations mènent à des résultats concrets. La FAO et le MAPE sont probablement les acteurs les plus compétents pour jouer ce rôle. La FAO a apporté un soutien continu au Ministère dans ce domaine au cours des dernières décennies, dans le cadre de divers projets, y compris celui-ci, mais aussi par le biais de projets de PCT, et elle possède un avantage comparatif évident à cet égard. Étant donné que l'ancien coordonnateur national du projet au MAPE fait désormais partie du bureau national de la FAO, cette tâche sera facilitée.
- Des cours de remise à niveau et des formations initiales pour les nouveaux acteurs seront prochainement nécessaires pour assurer le maintien des capacités établies par le projet. Comme le STDF ne serait pas en mesure de soutenir ces formations, le MAPE devrait veiller à ce qu'elles soient entreprises avec le soutien d'autres partenaires de développement actifs dans le domaine SPS (AFD, FAO, COI) par le biais de leurs projets respectifs. Cela pourrait être convenu entre les partenaires de développement pendant les réunions de coordination des donateurs mentionnées plus haut, auxquelles le STDF devrait participer.
- Optimiser l'effet catalytique : l'"effet catalytique" envisagé par le STDF peut exiger certaines actions qui vont au-delà de la portée de ce projet, à la fois en termes d'activités et de calendrier. Certaines capacités institutionnelles et certains systèmes mis en place avec le soutien du STDF ne peuvent être maintenus que s'ils sont également soutenus par le pays bénéficiaire ou par un autre partenaire de développement. L'insuffisance du financement public des activités SPS est un problème récurrent dans les pays en développement, et il est nécessaire de mener des activités de sensibilisation et des campagnes de pression régulières pour l'améliorer. Cela peut nécessiter un suivi après la clôture du projet, ce qui peut constituer un défi pour le STDF compte tenu de la façon dont il fonctionne. Confier cette mission à des partenaires du STDF, en particulier à ceux qui ont joué un rôle important dans la mise en œuvre du projet (comme la FAO) pourrait être une possibilité. Il est aussi possible d'envisager que le personnel du STDF consacre un certain temps aux activités de suivi après le projet.

2. Recommandations générales pertinentes pour le STDF

Les enseignements tirés de ce projet pouvant présenter un intérêt pour le STDF dans des situations analogues, dans le cadre de l'élaboration de projets de renforcement des institutions dans les PMA, peuvent être résumés comme suit :

- **Le choix de l'organisme chargé de la mise en œuvre** de ce type de projet national devrait être soigneusement étudié en tenant compte des capacités de mise en œuvre du projet des institutions, mais aussi de leur mandat et de leur aptitude à soutenir les activités du projet. Nous avons vu ci-dessus que le fait de confier des responsabilités de mise en œuvre à une organisation internationale avait permis une mise en œuvre efficace et efficiente, mais que cela avait pénalisé l'appropriation et donc la durabilité. Les institutions publiques des pays bénéficiant d'un soutien du STDF, en particulier des PMA, ne disposent pas forcément de capacités de mise en œuvre optimales, mais l'apprentissage par la pratique peut être un bon moyen de les renforcer, ce qui est l'un des objectifs poursuivis par le STDF. En outre, leur aptitude à pérenniser les activités des projets et à les intégrer dans les systèmes nationaux est plus grande que celle des partenaires de développement. Plusieurs organismes internationaux, notamment la Banque mondiale et le FIDA, travaillent déjà de cette manière aux Comores et les avantages à moyen et long termes d'une telle approche sont considérables. Étant donné que la mise en place d'institutions et de systèmes durables est un objectif global à long terme, cette option pourrait être envisagée dans l'avenir pour des projets nationaux financés par le STDF, y compris dans les PMA.
- **Choix des objectifs:** dans la conception de ce type de projets, en particulier dans les pays où la situation institutionnelle et économique est instable, le choix des objectifs du projet, mais aussi les risques et les hypothèses doivent être considérés avec beaucoup d'attention. Établir une théorie du changement à partir d'un résultat dépendant d'une hypothèse principale qui ne se réalisera très probablement pas présente une forte probabilité d'aboutir à l'échec du projet, du moins sur le papier. La diversification est une excellente stratégie de gestion des risques et, pour ce type de projets et d'environnement, il conviendrait d'envisager de diversifier les objectifs (par exemple en ciblant à la fois les aspects liés au commerce et les aspects SPS nationaux).
- **La participation du secteur privé** à ces projets reste parfois un défi : en Afrique, le secteur privé peut être un peu méfiant quant aux initiatives pilotées par le gouvernement, et il est réticent à participer à ses activités. En outre, le choix des projets dans lesquels sont impliqués des acteurs du secteur privé n'est pas toujours optimal : dans des projets ciblant des marchés d'exportation, il est essentiel d'impliquer les opérateurs du côté de la demande, même s'ils ne sont pas dans le pays, afin de s'assurer que les systèmes établis dans le pays répondent à leurs attentes. Aux Comores, il existe de bons exemples de tels partenariats dans la chaîne de valeur de l'ylang-ylang, dans laquelle des importateurs étrangers ont soutenu la chaîne de valeur nationale pour améliorer la qualité du produit. La mise en place d'un flux d'exportation vers Mayotte, par exemple, ne sera possible que si un tel arrangement est trouvé, et si les importateurs participent à la mise en place des mécanismes SPS.
- **Optimisation de l'effet de catalytique** : l'"effet catalytique" envisagé par le STDF peut exiger certaines actions qui vont au-delà de la portée du projet, à la fois en termes d'activités et de calendrier. Certaines capacités institutionnelles et certains systèmes mis en place avec le soutien du STDF ne peuvent être maintenus que s'ils sont également soutenus par le pays bénéficiaire ou par un autre partenaire de développement. L'insuffisance du financement public des activités SPS est un problème récurrent dans les pays en développement, et il est nécessaire de mener en continu des activités de sensibilisation et des campagnes de pression pour l'améliorer. Cela peut nécessiter un suivi après la clôture du projet, ce qui peut constituer un défi pour le STDF compte tenu de la façon dont il fonctionne. Confier cette mission à des partenaires du STDF, en particulier à ceux qui ont joué un rôle important dans la mise en œuvre du projet (comme la FAO) pourrait être une possibilité. Il est aussi possible d'envisager que le personnel du STDF consacre un certain temps aux activités de suivi après le projet.

ANNEXES

Annexe I: Indicateurs de réalisation des objectifs et des résultats

Annexe II: Mise en œuvre des activités – respect du cadre logique, du plan de travail et du budget

Annexe III: Matérialisation des risques et des hypothèses en lien avec les activités

Annexe IV: Matrice d'évaluation

Annexe V: Questions à poser dans le cadre de l'évaluation

Annexe VI: Liste des personnes rencontrées

Annexe I: Indicateurs de réalisation des buts, des résultats et des produits

	Objectifs/résultats	Indicateur et objectif	Réalisation de l'objectif	Observations/explications
Objectif global	Contribution à l'amélioration des revenus des agriculteurs.	Au moins 100 producteurs participent à l'exportation de produits soumis à des prescriptions SPS.	Non atteint	Selon les exportateurs rencontrés au cours de l'évaluation, les producteurs ayant accès au marché d'exportation sont les mêmes qu'avant le projet (vanille, ylang-ylang et girofle). Bien que cela n'ait pas fait l'objet d'un suivi dans le cadre du S&E du projet, l'évaluation n'a permis d'identifier aucun nouveau flux d'exportation depuis la conception du projet. En raison de la matérialisation de risques (voir plus bas) et de la non-réalisation de l'hypothèse relative à l'émergence de deux nouveaux marchés d'exportation (poisson et légumes à destination de Mayotte), la réalisation partielle des résultats n'a pas permis d'atteindre l'objectif fixé. Il convient toutefois de noter que le fait de ne pas avoir atteint cette cible ne signifie pas que les objectifs du projet n'ont pas été atteints, mais plutôt que les indicateurs n'ont pas été bien choisis (voir les observations à ce sujet dans le texte).
Objectif spécifique	Le système SPS national est capable de soutenir les stratégies nationales de développement des exportations agricoles.	Au moins 2 demandes d'accès aux marchés pour les produits agricoles d'origine végétale sont en cours de négociation.	Non atteint	Comme ci-dessus, la réalisation de l'objectif a été empêchée par la matérialisation du risque et la non-réalisation de l'hypothèse relative à l'émergence de deux nouveaux marchés d'exportation.
		La mission d'évaluation de l'"Office vétérinaire et alimentaire national" est menée.	Partiellement atteint	Il n'y a pas d'"Office vétérinaire et alimentaire national" clairement défini aux Comores, et ses compétences font l'objet d'un différend entre l'INRAPE et la Direction en charge de l'agriculture et de l'élevage. Toutefois, une évaluation du système institutionnel de sécurité sanitaire des produits alimentaires a été effectuée par la FAO (voir ci-dessous), et une analyse PVS a été effectuée par l'OIE pour la partie vétérinaire. En outre, cet indicateur pourrait davantage être considéré comme un indicateur de résultats et il fait double emploi avec les indicateurs de résultats mentionnés ci-dessous.
		Les questions SPS sont dûment traitées dans tous les projets/programmes soutenant les chaînes d'exportation de produits agricoles développées au cours des 2 premières années de mise en œuvre du projet.	Atteint	Cet objectif est atteint, étant donné que tous les projets soutenant le secteur agricole intègrent désormais un soutien liés aux aspects SPS. Toutefois, comme pour tous les indicateurs d'objectif spécifique, cette réalisation ne peut être attribuée à ce projet seulement et d'autres projets et initiatives ont également pu y contribuer.
		90% des structures de soutien à l'exportation (chambre de commerce, associations professionnelles) sont en mesure d'identifier correctement	Partiellement atteint	Seuls les acteurs des chaînes de valeur axées sur l'exportation sont en mesure de le faire. Les organisations d'agriculteurs généralistes n'en sont pas capables et n'en ont même pas besoin étant donné qu'elles ne participent pas aux exportations.

	Objectifs/résultats	Indicateur et objectif	Réalisation de l'objectif	Observations/explications
		l'interlocuteur institutionnel responsable des questions SPS pour un produit donné.		La confusion quant au rôle des institutions nationales (INRAPE, NPPV, services vétérinaires, services publics décentralisés), qui n'a pas été abordé par le projet, constitue un obstacle supplémentaire.
Résultats	Les capacités institutionnelles sous-sectorielles (protection des végétaux, sécurité sanitaire des produits alimentaires, laboratoires) sont connues avec précision et les besoins de renforcement ont été identifiés et portés à l'attention de toutes les parties prenantes dans chacun des sous-secteurs en question.	Présenter un rapport de diagnostic pour chacun des trois sous-secteurs contenant des recommandations détaillées à l'institution pertinente.	Atteint (et même dépassé)	6 évaluations diagnostiques ont été réalisées: <ul style="list-style-type: none"> - Évaluation des capacités phytosanitaires de la CIPV - FAO – Évaluation des services d'analyse en laboratoire – novembre 2014 - FAO – Évaluation du système de sécurité sanitaire des produits alimentaires – juillet 2015 - FAO – Diagnostic de la sécurité sanitaire au niveau du secteur des pêches – juillet 2015 (même rapport que ci-dessus) - FAO – Rapport sur l'état d'avancement de la législation et de la réglementation relatives à la santé et à la préservation des végétaux - OIE: PVS (octobre 2013), mission de législation (2014) et analyse des lacunes (2016). Menée en dehors du cadre du projet mais en collaboration; a contribué à la réalisation des résultats du projet. Les 6 rapports d'évaluation ont été validés lors d'ateliers réunissant les parties prenantes, et ils ont été présentés à l'institution compétente.
	Des plans d'action opérationnels basés sur les résultats des diagnostics sous-sectoriels sont adoptés et des priorités sont fixées pour les programmes en cours de promotion des exportations agricoles.	3 plans d'action élaborés et adoptés en temps voulu.	Atteint	3 plans d'action ont été élaborés: <ul style="list-style-type: none"> - Feuille de route concernant la pêche (élaborée avec le soutien de la FAO) - Feuille de route concernant la sécurité sanitaire des produits alimentaires (avec le soutien de la FAO) - Feuille de route concernant les aspects phytosanitaires (fait partie de l'ECP) Ces 3 plans d'action ont été adoptés lors des ateliers finaux de validation des parties prenantes.
	Une stratégie nationale pour la mise en œuvre des mesures SPS dans le pays est adoptée par le gouvernement et accueillie favorablement par l'ensemble des parties prenantes du public et du privé.	Document de stratégie approuvé par le gouvernement.	Atteint	Il s'agissait du principal résultat attendu du projet et il a été réalisé à la fin du projet, validé avec les parties prenantes, et adopté officiellement par le Conseil des Ministres.
	Les conditions permettant l'adhésion à l'élaboration, à l'adoption et à la mise en	Toutes les parties prenantes (secteur public, opérateurs privés, donateurs) sont tenues informées de l'évolution de la stratégie SPS	Partiellement atteint	Tous les acteurs gouvernementaux et les institutions publiques connaissent l'existence de la stratégie, mais ce n'est pas le cas de la majorité des acteurs du secteur privé (organisations

	Objectifs/résultats	Indicateur et objectif	Réalisation de l'objectif	Observations/explications
	œuvre de la stratégie nationale SPS et les plans d'action qui en découlent sont renforcés.	nationale et sont favorables à son développement et à sa mise en œuvre.		d'agriculteurs en particulier). Toutefois, tous les acteurs sont favorables à une mise en œuvre des principales mesures figurant dans la stratégie. Le choix de cet indicateur peut aussi être remis en question, car il montre seulement que les parties prenantes connaissent la stratégie SPS, alors que l'objectif de cet ensemble d'activités au titre du produit n° 3 était davantage axé sur le renforcement des capacités, ce qui n'est pas mis en évidence par cet indicateur.

Annexe II: Mise en œuvre des activités – respect du cadre logique, du plan de travail et du budget

Activités	Indicateurs	Observation
Réaliser l'évaluation des capacités phytosanitaires (ECP).	ECP réalisée	Pleinement mise en œuvre – avec retard L'ECP a été réalisée au cours du troisième semestre (S3) et validée au cours du S5, alors qu'elle était initialement prévue pour le S2.
Effectuer une évaluation institutionnelle de la sécurité sanitaire des produits alimentaires en utilisant l'outil de la FAO et en tenant compte des études de terrain antérieures.	L'étude est réalisée	Pleinement mise en œuvre – avec retard L'évaluation a été effectuée et validée au cours du S4 (un an plus tard que prévu), en collaboration avec la FAO dans le cadre du projet de PCT du Codex, et elle a été transmise à l'autorité compétente au cours du S5.
Évaluer les progrès accomplis pour instaurer une direction nationale de la pêche.	L'étude est réalisée	Pleinement mise en œuvre – avec retard L'évaluation a été effectuée par la FAO au cours du S4 (un an plus tard que prévu), en même temps que l'évaluation relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires.
Effectuer un diagnostic très précis des capacités d'analyse.	L'étude est réalisée	Pleinement mise en œuvre – avec retard L'évaluation a été effectuée par la FAO au cours du S4 (un an plus tard que prévu), en même temps que l'évaluation relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, et des projets de règlements relatifs au contrôle et à la certification des poissons et produits de la pêche ont été élaborés. Le rapport a été validé par les parties prenantes au cours du S5.
Organiser des ateliers sous-sectoriels pour fournir des résultats de diagnostic et des recommandations d'experts, et élaborer et adopter des plans d'action opérationnels pour chaque secteur.	7 ateliers nationaux sont réalisés	Pleinement mise en œuvre – en partie en temps voulu Pour chacun des quatre plans d'action, 2 ou 3 ateliers nationaux ont été organisés, dont un à la fin du processus de validation.
Achever les plans d'action sous-sectoriels et veiller à ce qu'ils soient adoptés par l'autorité suprême dans chaque sous-secteurs	Au moins 3 des actions prioritaires à court terme sont intégrées dans les plans de travail annuels des structures compétentes et les ressources nécessaires leur sont allouées	Pleinement mise en œuvre – avec retard le plus souvent Les quatre plans d'action ont été élaborés et validés, parfois en temps voulu, le plus souvent avec des retards: <ul style="list-style-type: none"> - Le plan d'action phytosanitaire a été élaboré et validé au cours du S3 (en temps voulu), - Le plan d'action relatif à la sécurité sanitaire des produits alimentaires a été achevé au cours du S5 (un an et demi après la date prévue) et validé au cours du S6 (2 ans plus tard que prévu), - Le plan d'action pour la pêche a été élaboré et transmis à l'autorité compétente au cours du S5 (un an et demi après la date prévue) et adopté au cours du S7 (2 ans plus tard que prévu), - Le plan d'action pour les laboratoires a été élaboré et approuvé au cours du S9 (3 ans plus tard que prévu). Toutefois, si l'activité a été mise en œuvre conformément à ce qui était prévu, l'indicateur de cette activité ne semble pas être entièrement atteint à la fin du projet. Si les questions SPS sont désormais intégrées dans le PNIA, les ressources destinées à financer leur mise en œuvre n'ont pas encore été reçues, ni de la part des donateurs ni du gouvernement.
Mener des activités de sensibilisation à l'intention du grand public, des opérateurs économiques, des associations et d'autres organisations professionnelles: 1. Campagne médiatique (émissions de télévision et de radio)	Au moins 50% des agriculteurs/opérateurs/consommateurs/ONG répondent correctement à un questionnaire sur les thèmes abordés par les	Pleinement mise en œuvre – avec retard le plus souvent – dans les limites du budget <ul style="list-style-type: none"> - La stratégie de sensibilisation a été élaborée par le Ministère de la santé et l'OMS au cours du S2 (en temps voulu) - Les supports de communication ont été élaborés et les ONG exécutantes ont été employées au cours du S3

Activités	Indicateurs	Observation
<p>2. Campagnes de sensibilisation de groupe (groupe de réflexion, dépliants, jeux de rôle, etc.)</p> <p>3. Ateliers thématiques pour les associations de producteurs, les consommateurs, les ONG, etc. et autres structures de soutien</p>	<p>activités de sensibilisation</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La première phase de la campagne de sensibilisation a été mise en œuvre au cours du S4 (six mois plus tard que prévu) - La deuxième phase de la campagne de sensibilisation a été mise en œuvre au cours du S6 (2 ans plus tard que prévu) - La troisième phase de la campagne de sensibilisation a été mise en œuvre au cours du S8 (18 mois plus tard que prévu) <p>Un soutien additionnel qui n'était pas prévu dans le document du projet, mais qui a été approuvé par le Comité directeur, a été apporté dans le cadre de cette activité: 60 glacières ont été distribuées aux vendeurs de poisson pour leur permettre de mettre en œuvre les mesures d'hygiène recommandées.</p> <p>Comme ci-dessus, si les rapports de mise en œuvre montrent que cette activité a été mise en œuvre conformément à ce qui était prévu, malgré les retards, rien ne prouve que l'indicateur de cette activité a été atteint étant donné qu'il n'y a pas eu d'évaluation réalisée après la campagne. En outre, cet indicateur peut davantage être considéré comme un indicateur de résultats.</p> <p>L'ensemble des activités de sensibilisation a été mis en œuvre dans les limites du budget (229 000 USD dépensés sur un budget total de 231 120 USD).</p>
<p>Organiser des séances de formation à l'intention des cadres pour mieux faire connaître leur rôle de soutien aux opérateurs économiques dans la mise en œuvre les prescriptions SPS à l'exportation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formation sur l'Accord SPS et les "trois sœurs" et sur les systèmes d'information SPS - Formation sur les procédures de négociation relatives à l'accès aux marchés 	<p>90% des cadres formés répondent correctement à un questionnaire portant sur le système SPS</p>	<p>Pleinement mise en œuvre – avec retard le plus souvent</p> <p>Toutes les formations prévues ont eu lieu, mais parfois avec des retards:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Deux séances de formation sur l'accès aux marchés ont été organisées par l'ITC au cours du S2 (en temps voulu) et du S5 pour les produits de la pêche (non prévue au départ), - Deux séances de formation sur l'Accord SPS et les "trois sœurs" ont été organisées au cours du S2 (avant la date prévue) et du S7. <p>Comme pour ce qui précède, même si certaines évaluations ont été réalisées après ces ateliers, elles ne permettent pas de déterminer si l'indicateur, qui est en fait un indicateur de résultats, est atteint.</p>
<p>Analyser et mettre à jour les principaux textes législatifs afin de définir clairement les responsabilités et les mandats de chaque institution SPS dans l'élaboration et la mise en œuvre future de la stratégie SPS. Organiser un atelier pour présenter l'état de la situation et décider d'un ensemble de cinq textes prioritaires à mettre à jour.</p> <p>Préparer les projets des 5 textes prioritaires.</p> <p>Organiser un atelier pour présenter, modifier et valider les cinq textes prioritaires avant de les présenter pour adoption.</p>	<p>Un rapport d'analyse juridique contenant des recommandations est présenté aux institutions SPS pertinentes</p> <p>Cinq projets de textes considérés comme prioritaires sont validés par les structures des institutions SPS et présentés pour adoption</p>	<p>Pleinement mise en œuvre – avec retard le plus souvent</p> <p>L'analyse du cadre réglementaire SPS a été effectuée au cours du S3 (en temps voulu) par la FAO et le rapport a été validé au cours du S4.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Neuf projets de règlements (sept règlements sur la certification des produits de la pêche, une loi phytosanitaire, une loi sur la gestion des produits phytosanitaires) ont été élaborés par la FAO au cours du S3 (en temps voulu) - Un décret présidentiel portant création du Bureau national de contrôle de la qualité et de certification des produits de la pêche a été élaboré et adopté au cours du S8 - Un projet de décret présidentiel portant création du Comité national du Codex a été élaboré - Un projet de décision portant création d'un Comité national de la sécurité sanitaire des produits alimentaires a été élaboré <p>Comme indiqué au paragraphe 2 de la section relative à l'efficacité, certaines des lois et réglementations ont été adoptées, d'autres non; certaines lois ont été adoptées mais ne peuvent pas être appliquées en l'absence de règlements connexes.</p> <p>Toutefois, l'objectif de cette activité, qui était d'élaborer cinq projets de règlements, a été dépassé.</p>

Activités	Indicateurs	Observation
Formation des représentants des principales institutions à l'approche du cadre logique et aux concepts de base du suivi et de l'évaluation des programmes et des projets.	Au moins un programme mis au point au cours de l'année suivant la formation en utilisant les outils de planification enseignés.	Pleinement mise en œuvre Trente dirigeants d'institutions publiques, privées et de la société civile ont reçu une formation sur les éléments fondamentaux de la conception, de la formulation, du développement et du suivi des projets/programmes au cours du S5.
Établir un cadre pour la coordination et le partage de renseignements entre les parties prenantes du domaine SPS - Créer le site Web pour réunir tous les renseignements SPS - Identifier et analyser le rôle des parties prenantes dans la diffusion des renseignements - Recueillir des renseignements - Établir un modèle/des procédures pour la diffusion des renseignements - Atelier de présentation du site Web et validation	Le nombre de visites du site Web augmente régulièrement au cours de l'année suivant son lancement Le site Web contient au moins 1000 documents SPS	Non mise en œuvre conformément à ce qui était initialement prévu L'idée initiale derrière cette activité était d'établir un système de recherche documentaire SPS basé sur le Web. Une tentative de conception de la structure du site Web a été faite mais n'a pas abouti à sa mise en œuvre. La faisabilité de cette activité peut en fait être remise en question dans un pays où l'accès à l'électricité, et donc aux technologies de l'information, reste un défi majeur. À la place, le projet a visé à établir un comité national de coordination SPS pouvant jouer un rôle analogue, mais d'une manière plus traditionnelle. Ce système a été promu par l'UA-BIRA dans tous les pays africains dans le cadre du projet PANSPSO (mis en œuvre en partenariat avec le STDF). Toutefois, comme dans la plupart des pays où cette initiative a été lancée, la durabilité de ce comité a posé problème et il ne s'est jamais réuni après le premier atelier.
Synthétiser les plans d'action sous-sectoriels pour identifier un plan d'action SPS consolidé contenant des orientations stratégiques pour le développement du commerce et la réduction de la pauvreté	Document stratégique adopté	Pleinement mise en œuvre – avec retard Cette activité a été mise en œuvre, mais avec des retards importants dus principalement à la mobilisation de ressources humaines de la FAO. Le consultant a été recruté au cours du S8 seulement, et la stratégie a été achevée en novembre 2017, au cours des tout derniers mois du projet.
Organiser 3 ateliers nationaux (un au début, un à mi-parcours et un à la fin du projet) réunissant des institutions publiques et privées ainsi que des donateurs pour encourager le plein soutien à la stratégie SPS	Nombre d'institutions clés présentes dans les 3 ateliers	Pleinement mise en œuvre – en partie avec retard Les 3 ateliers nationaux ont été organisés conformément à ce qui était prévu, mais avec des retards importants pour le deuxième et le troisième atelier.

Annexe III: Matérialisation des risques et des hypothèses en lien avec les activités

Hypothèses ayant un lien avec des activités (selon le cadre logique)	Commentaire sur la réalisation
Il y a suffisamment de documents et de "mémoire institutionnelle" pour pouvoir effectuer l'ECP dans de bonnes conditions	Aucun renseignement
L'engagement des autorités de suspendre la réorganisation institutionnelle en cours suite à la loi sur les produits alimentaires afin de geler la situation de base	S'est réalisée Il n'y a pas eu de remaniement institutionnel en lien avec la sécurité sanitaire des produits alimentaires pendant la période de mise en œuvre du projet.
Engagement des médias	S'est réalisée Les médias étaient prêts à participer aux campagnes de sensibilisation.
Absence de campagnes faisant concurrence en requérant une disponibilité des médias et risquant de perturber le programme	S'est réalisée Cette contrainte n'a pas été mentionnée par l'OMS, le Ministère de la santé ou les ONG exécutantes.
Les associations de producteurs ont une capacité minimale d'absorption des formations	Ne s'est pas réalisée Les organisations d'agriculteurs ont de faibles capacités, une représentativité inadaptée et sont très politisées, ce qui entrave leur capacité d'absorption.
Identification de marchés de destination pour les produits présentant un risque SPS	Ne s'est pas réalisée Il s'agissait d'une hypothèse majeure qui avait des conséquences sur la réalisation des résultats, des objectifs et des buts, et elle ne s'est pas réalisée comme indiqué dans la section relative à l'efficacité.
Le processus d'adoption/de signature de projets de textes révisés est constant	Ne s'est pas réalisée Comme indiqué dans la section sur l'efficacité, le manque d'efficacité politique a abouti à une adoption incomplète ou tardive des projets de textes.
Aucune lutte de pouvoir ou considération partisane n'entrave le processus de modification de la législation	Ne s'est pas réalisée Comme on pouvait s'y attendre, le conflit d'intérêts entre les institutions dans le cadre du MAPE au sujet des activités d'inspection sanitaire, qui génèrent des ressources importantes dans un pays où l'attribution publique aux départements ministériels est faible, a ralenti le lancement des réformes, en particulier celles visant à établir une autorité chargée de la sécurité sanitaire des produits alimentaires.
Les autorités donnent aux cadres formés la direction de la mise en œuvre des plans d'action de leur institution	S'est partiellement réalisée Les agents techniques disposaient de pouvoirs suffisants pour mettre en œuvre les plans d'action mais ils n'ont pas reçu de fonds importants de la part du gouvernement et ils ont dû s'appuyer sur le soutien des donateurs.
Les agents chargés du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie sont désignés au sein de chacune des institutions SPS	Ne s'est pas réalisée Aucun suivi systématique de la stratégie et des plans d'action n'a été mis en place.
Les appels à projet des donateurs sont gérés de façon concertée et des personnes formées y participent	S'est partiellement réalisée Certaines possibilités de soutien des donateurs au secteur SPS (COI, JICA) ont été partagées avec les parties prenantes et ont permis le financement de certaines activités incluses dans la stratégie/le plan d'action.
L'accèsion à l'OMC pourrait encourager les institutions à recourir aux procédures de coordination établies pour remplir les obligations en matière de transparence	S'est réalisée Le processus d'accèsion à l'OMC, associé à certaines exigences pour que le pays dispose d'un cadre institutionnel SPS approprié, a créé une forte dynamique politique qui a contribué à mobiliser les décideurs de haut niveau et à surmonter certaines contraintes institutionnelles.
Accès à Internet facilité	Ne s'est pas réalisée Malgré le développement du réseau mobile et l'utilisation plus large des smartphones, l'accès à Internet reste une difficulté majeure, y compris en raison d'un mauvais approvisionnement en électricité. La non-réalisation de cette hypothèse constitue l'une des raisons pour lesquelles la plate-forme d'information numérique n'a pas pu être mise en place.

Hypothèses ayant un lien avec des activités (selon le cadre logique)	Commentaire sur la réalisation
Engagement des différentes institutions de tenir le site Web à jour.	Ne s'est pas réalisée/non pertinent Le site Web n'a jamais été mis en place.
Engagement des pouvoirs publics d'allouer un budget croissant à ce secteur	S'est partiellement réalisée La volonté du gouvernement d'allouer davantage de ressources au secteur SPS est réelle. Cela apparaît dans le récent PNIA, dans lequel un budget total de 4 millions d'USD (sur un total de 130 millions d'USD, sur 45 ans) est alloué aux activités liées au domaine SPS. Toutefois, les ressources destinées à financer ces investissements ne sont pas suffisantes.
Capacité des parties prenantes de proposer des partenariats et des mécanismes novateurs pour financer les activités SPS	S'est partiellement réalisée Jusqu'à présent, aucun mécanisme innovant tel qu'un PPP n'a permis de financer des activités du domaine SPS, mais certaines idées sont apparues (dans le secteur de la pêche et pour les exportations de légumes à Mayotte, les agrégateurs soutiennent le respect des mesures SPS au niveau de la production locale) sans avoir encore été concrétisées.
Conditions favorables et incitations pour les exportations de produits agricoles	Ne s'est pas réalisée Les investissements envisagés dans les chaînes de valeur des produits de la pêche et des légumes, qui devaient stimuler les exportations, n'ont pas eu lieu, comme il est indiqué dans la section relative à l'efficacité.

Annexe IV: Matrice d'évaluation

Questions à poser dans le cadre de l'évaluation	Éléments de preuve/indicateurs	Source d'information et méthode
Pertinence		
1. Le projet répondait-il convenablement aux besoins du bénéficiaire dans le domaine SPS ? i) au moment de la conception, et ii) pendant la mise en œuvre si les circonstances ont changé	<ul style="list-style-type: none"> - contexte commercial national (intra et interinsulaires) et régional - potentiel d'exportation et contraintes - contextes de la sécurité sanitaire des produits alimentaires, de la santé animale et de la préservation des végétaux - harmonisation avec les politiques et stratégies nationales - capacités (y compris les lacunes) des parties prenantes et des institutions 	<ul style="list-style-type: none"> - Document de conception du projet - Entretiens avec des personnes ressources (Ministère de l'économie et du commerce; parties prenantes) - Analyses et études sectorielles - Politiques et stratégies nationales et régionales - Évaluations SPS (réalisées par projet)
2. Quelle a été la valeur ajoutée de ce projet par rapport à d'autres programmes d'appui ?	<ul style="list-style-type: none"> - existence et contenu/approche des programmes SPS passés et actuels au niveau régional/national (au moment de la conception, au cours de la mise en œuvre et actuellement) - synergies et collaboration réelles pendant la mise en œuvre 	<ul style="list-style-type: none"> - entretiens avec d'autres partenaires de développement - documents du projet - rapports d'activité du projet et des partenaires
3. Les contextes, l'appropriation, les processus et les parties prenantes au niveau local ont-ils été dûment pris en compte dans la conception et la mise en œuvre du projet ?	<ul style="list-style-type: none"> - Consultation des parties prenantes au cours de la conception du projet - Consultation des parties prenantes au cours de la mise en œuvre - Harmonisation avec les processus institutionnels locaux (par exemple processus politiques) - Participation d'institutions nationales à la mise en œuvre des activités 	<ul style="list-style-type: none"> - Comptes rendus du Comité directeur - Rapports sur les ateliers - Entretiens avec les parties prenantes
Efficacité		
Questions à poser dans le cadre de l'évaluation	Éléments de preuve/indicateurs	Source d'information et méthode
1. Dans quelle mesure les objectifs du projet ont-ils été atteints ou sont-ils susceptibles de l'être (d'après les indicateurs des produits et des résultats escomptés identifiés dans le cadre logique du projet) ?	<ul style="list-style-type: none"> - Indicateurs du cadre logique à comparer avec: <ul style="list-style-type: none"> o les réalisations présentées dans les rapports pour les indicateurs de produits o les données commerciales pour les indicateurs de résultats chiffrés o l'avis des personnes ressources pour les indicateurs qualitatifs 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapports de projet - Statistiques commerciales (administration des douanes, organismes d'inspection et de certification – INRAPE) - Entretiens avec les personnes ressources et les parties prenantes
2. Quels étaient les principaux facteurs, y compris la matérialisation des risques et des hypothèses, qui ont contribué ou nui à la réalisation des objectifs, des résultats et des produits du projet ?	<ul style="list-style-type: none"> - Mesures de politique - Participation des parties prenantes - Contexte politique et institutionnel (y compris en particulier les réformes institutionnelles) - Contexte économique 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapports de projet - Entretiens avec les personnes ressources et les parties prenantes

<p>3. Le PNUD, en tant qu'organisme chargé de la mise en œuvre, a signé le contrat avec l'OMC puis a signé le Mémoire d'accord avec d'autres partenaires internationaux. Cette façon de faire a-t-elle contribué à la réalisation des objectifs du projet ? Le partenaire international a-t-il apporté une valeur ajoutée à la mise en œuvre du projet ? Qu'est-ce qui a bien fonctionné, ou plutôt mal fonctionné, dans cette alliance ? Quelles seraient les recommandations pour l'avenir ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Retards de mise en œuvre dus à des problèmes administratifs - Difficultés de mise en œuvre (chevauchement d'activités, confusion des parties prenantes) ou succès (synergies, claire répartition des tâches sur la base des mandats et avantages comparatifs) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mémoire d'accord entre le PNUD et les partenaires internationaux - Rapports de projet - Comptes rendus du Comité directeur - Entretien avec l'organisme chargé de la mise en œuvre, les partenaires internationaux et nationaux
<p>4. Dans quelle mesure les questions horizontales (en particulier celles liées au genre et à l'environnement) ont-elles été dûment prises en compte dans le projet ?</p>	<p>Cette question est traitée plus bas dans une section spécifique</p>	
<p>5. Dans quelle mesure les méthodes utilisées pour la formation des parties prenantes et la sensibilisation du public ont-elles été efficaces ? La formation a-t-elle permis de développer les compétences requises ? Les supports de formation et les méthodes employées étaient-ils adéquats ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Supports de formation et approches - Supports utilisés pour la campagne de sensibilisation - Perception des bénéficiaires de la formation et des campagnes de sensibilisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapports sur les ateliers - Ensemble de supports de formation et de sensibilisation - Entretien avec les bénéficiaires - Entretien avec les formateurs
Efficiences		
<p>1. Les activités et les produits ont-ils été réalisés conformément au document du projet (à savoir dans les limites du délai et du budget impartis) ? Dans la négative, quelles étaient les raisons expliquant les retards ? Ces raisons étaient-elles internes ou extérieures au projet ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Conformité de la mise en œuvre avec le calendrier initial - Conformité de la mise en œuvre avec les plans de travail - Conformité des plans de travail avec le calendrier initial 	<ul style="list-style-type: none"> - Document du projet et calendrier initial de mise en œuvre - Plans de travail successifs - Rapports de mise en œuvre - Demandes de prorogation
<p>2. La matrice des risques était-elle solide et réaliste dans le document du projet ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Matrice des risques - Matérialisation des risques - Changements de contexte (politique, institutionnel, commercial, autres projets) 	<ul style="list-style-type: none"> - Document de conception du projet - Entretien avec l'équipe du projet et les parties prenantes
<p>3. Quels changements et quels risques sont éventuellement survenus pendant la mise en œuvre du projet, et comment le projet a-t-il permis de s'adapter à ces changements et de gérer les risques ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Matérialisation des risques - Changements de contexte (politique, institutionnel, commercial, autres projets) - Mesures d'atténuation prises pour faire face aux risques survenus et aux changements de contexte 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapports de projet - Entretien avec l'équipe du projet et les parties prenantes
<p>4. Les hypothèses mentionnées dans la matrice des risques étaient-elles fondées et réalistes ? Se sont-elles réalisées ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Concrétisation des hypothèses (relatives au contexte institutionnel, à l'émergence de marchés, aux investissements publics et privés) 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapports de projet - Entretien avec l'équipe du projet et les parties prenantes

5. Le projet a-t-il contribué d'une façon économiquement rationnelle à répondre aux besoins du bénéficiaire ?	<ul style="list-style-type: none"> - Coût par bénéficiaire - Coût par unité de production et par activité - Avantages commerciaux (diminution des rejets, valeur ajoutée sur les produits, augmentation du volume des échanges) 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapports financiers - Données commerciales - Entretien avec les partenaires de développement
6. Le projet a-t-il permis de lancer, de stimuler et de tirer profit des partenariats qui ont eu des retombées positives et des avantages synergiques ?	<ul style="list-style-type: none"> - Impact sur les partenariats (public-public, public-privé) - Retombées positives sur d'autres projets, activités gouvernementales, investissements du secteur privé 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapports de projet - Entretien avec les partenaires de développement - Entretiens avec les parties prenantes
Impact		
1. Dans quelle mesure le projet a-t-il contribué à la réalisation des objectifs de niveau plus élevé du programme STDF, tels que des effets mesurables sur l'accès aux marchés, l'amélioration de la situation dans le domaine SPS au niveau national et/ou la réduction de la pauvreté ?	<ul style="list-style-type: none"> - Volumes d'exportations - Rejets d'exportations - Inspections d'importations - Émergence de nouveaux marchés d'exportation dans lesquels les aspects SPS jouent un rôle essentiel (par exemple la pêche, les exportations de légumes à destination de Mayotte) - Bénéfices pour les moyens de subsistance de la population rurale 	<ul style="list-style-type: none"> - Statistiques commerciales (administration des douanes) - Données relatives à l'inspection (exportations et importations, issues de l'INRAPE) - Entretiens avec les exportateurs (produits agricoles, poisson) et les producteurs
2. Quelle différence réelle (escomptée ou non) le projet a-t-il faite ou est-il susceptible de faire pour les bénéficiaires finaux ?	<ul style="list-style-type: none"> - Modification des pratiques alimentaires (aspects relatifs à la sécurité sanitaire des produits alimentaires) des ménages - Amélioration de la santé publique, de la préservation des végétaux et de la santé des animaux - Augmentation des revenus due à une amélioration de l'accès aux marchés 	<ul style="list-style-type: none"> - Statistiques relatives à la santé publique (apparition de maladies d'origine alimentaire), à la préservation des végétaux et à la santé des animaux - Entretien avec des producteurs - Rapport sur les campagnes de sensibilisation à la sécurité sanitaire des produits alimentaires
3. Quel rôle le projet a-t-il joué, le cas échéant, dans la sensibilisation aux difficultés dans le domaine SPS et/ou la mobilisation de ressources supplémentaires pour les capacités SPS ?	<ul style="list-style-type: none"> - Financement accru du domaine SPS (donateurs et gouvernement) - Renforcement des activités d'inspection et de contrôle - Niveau de sensibilisation des consommateurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Examen des dépenses publiques (document établi par la FAO en 2020) - Entretien avec les partenaires de développement - Statistiques relatives à la santé publique (apparition de maladies d'origine alimentaire), à la préservation des végétaux et à la santé des animaux - Données relatives à l'inspection
4. Dans quelle mesure le projet a-t-il contribué à accroître la participation des Comores (secteur public et secteur privé) au processus d'élaboration des normes (OIE, CIPV, Codex) et aux activités du Comité SPS de l'OMC ?	<ul style="list-style-type: none"> - Participation effective des représentants nationaux aux réunions des 3 organisations sœurs - Consultations nationales sur le processus d'élaboration des normes (préparation aux réunions mondiales) 	<ul style="list-style-type: none"> - Comptes rendus des réunions de l'OIE, de la CIPV, du Codex et du STDF de l'OMC - Rapports de l'UA-BIRA (suivi de la participation des nations africaines au processus d'élaboration des normes entrepris dans le cadre du projet PANSPSO) - Comptes rendus du Comité SPS national

5. Dans quelle mesure le projet a-t-il contribué au processus d'accession du pays à l'OMC ?	<ul style="list-style-type: none"> - Progrès dans le processus d'accession - Participation aux activités de l'OMC 	<ul style="list-style-type: none"> - Entretiens avec les parties prenantes - Comptes rendus des réunions de l'OMC - État d'avancement du processus d'accession du pays à l'OMC
Durabilité		
1. Dans quelle mesure les avantages du projet se prolongent-ils lorsque le financement du STDF prend fin ?	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation du financement public du domaine SPS après la fin du projet - Poursuite des activités par les bénéficiaires, sur fonds propres - Adoption et mise en œuvre des cadres politiques et réglementaires élaborés au cours du projet 	<ul style="list-style-type: none"> - Examen des dépenses publiques (FAO) - Entretiens avec les partenaires de développement - Entretiens avec les institutions publiques participant à la mise en œuvre du projet
2. Les bénéficiaires du projet sont-ils dotés de la capacité nécessaire pour conserver les résultats ?	<ul style="list-style-type: none"> - Budgets alloués aux activités SPS par des institutions publiques, des organisations du secteur privé - Sensibilisation et compréhension du domaine SPS par les bénéficiaires du projet 	<ul style="list-style-type: none"> - Examen des dépenses publiques (FAO) - Entretiens avec les institutions publiques participant à la mise en œuvre du projet - Entretiens avec les bénéficiaires du projet (toutes catégories confondues)
3. Quelles activités de suivi, le cas échéant, sont prévues et/ou requises pour pérenniser les résultats au fil du temps ?	<ul style="list-style-type: none"> - Activités de suivi existantes dirigées par des partenaires de mise en œuvre, des institutions publiques ou d'autres partenaires de développement 	<ul style="list-style-type: none"> - Entretiens avec des partenaires de mise en œuvre, des institutions publiques ou d'autres partenaires de développement
4. Quels sont les principaux facteurs qui ont influencé la durabilité du projet ?	<ul style="list-style-type: none"> - Mesures prises dans le cadre du projet pour assurer la durabilité - Facteurs externes, ne relevant pas du projet lui-même, qui ont soutenu ou mis en péril la durabilité 	<ul style="list-style-type: none"> - Entretiens avec les personnes ressources et les bénéficiaires de projets - Rapports de projet
5. La durabilité (y compris les activités de suivi, le développement et la diffusion des résultats) a-t-elle été dûment prise en compte durant la phase de conception du projet et tout au long de la mise en œuvre ?	<ul style="list-style-type: none"> - Aspects liés à la durabilité inclus dans la conception du projet ou dans les plans de travail successifs - Existence d'une stratégie de sortie du projet - Mesures prises dans le cadre du projet pour assurer la durabilité 	<ul style="list-style-type: none"> - Document de conception du projet - Plans de travail - Stratégie de sortie (le cas échéant) - Entretiens avec le PNUD et les partenaires de mise en œuvre
6. Dans quelle mesure la conception et la mise en œuvre étaient-elles suffisamment inclusives pour tenir compte des capacités et de la volonté des parties prenantes d'assurer la durabilité des activités et des résultats du projet ?	<ul style="list-style-type: none"> - Consultation des parties prenantes sur la durabilité après-projet - Existence d'une stratégie de sortie du projet - Mesures prises dans le cadre du projet pour assurer la durabilité 	<ul style="list-style-type: none"> - Entretiens avec les personnes ressources et les bénéficiaires de projets - Rapports de projet - Comptes rendus du Comité directeur - Comptes rendus des réunions de consultation avec les parties prenantes
Enseignements tirés		
1. Quels enseignements peut-on tirer des processus de conception et de mise en œuvre du projet ?	<ul style="list-style-type: none"> - Difficultés liées à la mise en œuvre - Succès dans la mise en œuvre 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapports de projet - Comptes rendus du Comité directeur - Entretiens avec les partenaires de mise en œuvre et les bénéficiaires
2. Quels enseignements peut-on tirer concernant: a. La pertinence, l'appropriation et l'utilisation des outils	<ul style="list-style-type: none"> - Participation des parties prenantes aux exercices d'évaluation - Mesures prises conformément aux conclusions et aux 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapports de projet - Entretiens avec les partenaires de mise en œuvre, les bénéficiaires et les personnes ressources

d'évaluation des capacités utilisés, b. La contribution des partenariats public-public et public-privé, c. Les liens en matière de facilitation des échanges facilités par le projet.	recommandations issues de l'évaluation - Contribution directe ou indirecte du projet à la constitution de partenariats (public-public ou public-privé) - Contribution directe ou indirecte du projet à la facilitation des échanges	- Statistiques commerciales
3. Quels enseignements susceptibles de présenter un intérêt pour la communauté des donateurs dans son ensemble peut-on tirer du projet et lesquels devraient être diffusés plus largement ?	- Exemples de réussite - Meilleures pratiques - Difficultés de mise en œuvre - Efficience, efficacité, impact et durabilité du projet (selon les sections respectives)	- Rapports de projet - Évaluation interne - Évaluation de l'efficacité, de l'impact et de la durabilité
4. À quel niveau et pour quelle situation ces enseignements pourraient-ils être utiles et applicables ?	- Enseignements tirés (de ce qui précède) - Contexte SPS dans le pays, la région, d'autres pays en développement	- Connaissances spécialisées sur la situation SPS dans la région
5. Quelles mesures ont été prises par le bénéficiaire, le partenariat du STDF ou d'autres parties prenantes pour documenter et diffuser les résultats du projet, en tirer des enseignements et en assurer le suivi ? Comment le STDF pourrait-il amplifier le partage des bonnes pratiques en matière de renforcement des capacités dans le domaine SPS qui découlent de ce projet ?	- Documentation des enseignements tirés - Sensibilisation des parties prenantes et des partenaires quant aux résultats du projet	- Rapports de projet - Supports de communication - Entretiens avec les parties prenantes et les partenaires
Questions transversales		
1. Dans quelle mesure les questions horizontales (en particulier celles liées à l'égalité hommes-femmes et à l'environnement) ont-elles été dûment prises en compte dans le projet ?	Cette question est traitée dans 4 sections plus spécifiques ci-dessous	
2. Dans quelle mesure l'inclusion des femmes a-t-elle été dûment prise en compte dans les activités du projet ?	- Participation des femmes dans la mise en œuvre du projet - Pourcentage de femmes parmi les bénéficiaires	- Comptes rendus de réunions - Rapports sur les ateliers - Rapports d'activité
3. Dans quelle mesure l'inclusion des jeunes a-t-elle été dûment prise en compte dans les activités du projet ?	- Pourcentage de jeunes parmi les bénéficiaires	- Entretiens avec les bénéficiaires (les rapports et comptes rendus de réunion peuvent ne pas fournir de renseignements à ce sujet)
4. Dans quelle mesure la protection de l'environnement a-t-elle été dûment prise en compte dans le projet ?	- Existence d'activités contribuant à la protection de l'environnement (par exemple promotion de pratiques durables en matière de protection des végétaux)	- Rapports de projet - Entretien avec les organismes chargés de la mise en œuvre (INRAPE)
5. L'adaptation au changement climatique a-t-elle été dûment prise en compte dans les activités du projet ?	- Existence d'activités contribuant à l'adaptation au changement climatique (par exemple, surveillance des maladies sensibles au climat)	- Rapports de projet - Entretien avec les organismes chargés de la mise en œuvre (INRAPE)

Contribution à la réalisation des objectifs de niveau plus élevé
Contribution au but et aux résultats du STDF (tels qu'ils sont énoncés dans la stratégie 2020-2024 du STDF): <ul style="list-style-type: none">○ But : « capacités SPS accrues et durables »○ Résultat 1 : « Susciter plus de synergies et renforcer la collaboration pour favoriser des progrès dynamisants dans le domaine SPS »○ Résultat 2 : « Un meilleur accès aux bonnes pratiques et aux produits de la connaissance et une meilleure utilisation de ceux-ci »
Contribution aux ODD n° 1 (pas de pauvreté), n° 2 (faim « zéro »), n° 3 (bonne santé), n° 8 (travail et croissance économique) et n° 17 (partenariats)

 Annexe V: Questions à poser dans le cadre de l'évaluation

Organisme chargé de la mise en œuvre et partenaires internationaux associés
Questions d'ordre général

- Quelle a été votre implication/rôle dans la mise en œuvre du projet STDF?
- D'une manière générale, comment s'est passé votre implication dans le projet?

Questions relatives à la pertinence

- Quels sont les principaux problèmes rencontrés par les Comores dans le domaine SPS?
- Est-ce que le projet STDF répondait aux besoins prioritaires du secteur agricole dans le domaine SPS? Au démarrage? En cours de mise en œuvre si les circonstances ont changé?
- Quelle était selon vous la valeur ajoutée du projet par rapport à d'autres projets SPS?
- À votre connaissance, est-ce que la préparation du projet, et sa mise en œuvre, ont fait l'objet d'une consultation suffisante des parties prenantes et bénéficiaires?

Questions relatives à l'efficacité

- Est-ce que le montage institutionnel (PNUD comme agence de mise en œuvre qui signe des contrats avec des institutions internationales partenaires) a contribué à la réalisation des objectifs du projet?
- Les partenaires internationaux ont-ils ajouté de la valeur à la mise en œuvre du projet?
- Qu'est-ce qui a bien fonctionné dans cette alliance et qu'est-ce qui a moins bien fonctionné?
- Est-ce que la coordination par le PNUD a été optimale?
- Quelles seraient les recommandations pour l'avenir?

Examen des indicateurs pertinents aux activités mises en œuvre par le partenaire (avec le cadre logique comme support de discussion) – pour chaque indicateur:

- Est-ce que cet indicateur a été atteint?
- Sinon pourquoi, quelles ont été les contraintes qui ont empêché son atteinte?
- Quels ont été les risques influençant l'exécution des activités?

Questions relatives à l'efficience

Examen des activités mises en œuvre par le partenaire (avec le contrat et les plans de travail comme support) – pour chaque activité:

- Est-ce que cette activité a été mise en œuvre comme prévu dans le document du projet dans le plan de travail?
- Sinon, pourquoi?
- Quelles ont été les changements de contextes, les contraintes, qui ont empêché la bonne exécution des activités?
- Est-ce que les risques et hypothèses prévues dans le document du projet se sont réalisés?
- Est-ce que la mise en œuvre de ces activités a présenté un bon rapport coût-bénéfice pour répondre aux besoins des bénéficiaires?
- Est-ce que le projet a permis d'initier, stimuler et faire levier sur des partenariats qui ont permis de démultiplier son efficience?

Questions relatives à l'impact

- Est-ce que selon vous les activités mises en œuvre par vous et les autres partenaires ont permis d'améliorer:
 - L'accès au marché?
 - La situation sanitaire et phytosanitaire?
 - Les revenus des ménages pauvres?

Comment et dans quelle proportion :

- Est-ce que selon vous le projet a permis d'améliorer la prise de conscience des questions SPS? Sur quels sujets en particulier? Pour quels acteurs en particulier?
- Est-ce que selon vous le projet a permis d'améliorer les capacités des acteurs sur les questions SPS? Sur quels sujets en particulier? Pour quels acteurs en particulier?
- Est-ce que le projet a permis d'améliorer la participation des acteurs à l'élaboration des normes SPS? Comment?
- Est-ce que le projet a contribué au processus d'accession des Comores à l'OMC? Si oui en quoi et comment?
- Est-ce que le projet a selon vous permis de mobiliser des ressources additionnelles sur les questions SPS? Lesquelles?

Questions relatives à la durabilité

- Est-ce que vous continuez à mettre en œuvre les activités initiées dans le cadre du projet? Selon les mêmes modalités ou différemment? Si oui avec quelles ressources? Sinon pourquoi?
- Est-ce que les bénéficiaires des activités que vous avez mises en œuvre continuent à en sentir les bénéfices?
- Est-ce que les bénéficiaires des activités que vous avez mises en œuvre ont les capacités suffisantes pour faire perdurer les bénéfices de ces activités?
- Avez-vous mis en œuvre des moyens pour assurer la continuation des bénéfices et le suivi? Sinon, qu'est ce qui devrait être fait?
- Quels sont les principaux facteurs et contraintes qui influent sur la durabilité selon vous?
- Pendant la mise en œuvre, quelles dispositions avez-vous prises pour assurer la durabilité des activités?

Questions relatives aux enseignements tirés

- Selon vous, quelles sont les principales leçons apprises de ce projet?
- Y a-t-il des leçons particulières concernant:
 - L'utilisation des outils d'évaluation des capacités SPS
 - La facilitation de partenariats
 - La facilitation de l'accès au commerce
- Quelles sont celles qui devraient être partagées? Avec qui?
- Quelles dispositions avez-vous prises pendant la mise en œuvre pour assurer:
 - La documentation des leçons apprises
 - Leur dissémination
- Comment pourrait-on améliorer la valorisation des bonnes pratiques et leçons apprises?

Questions relatives aux thèmes transversaux

- Quelles dispositions avez-vous prises pendant la mise en œuvre pour assurer la participation effective des femmes? des jeunes?
- Quelle a été la proportion de femmes, de jeunes impliqués dans les activités sous votre responsabilité?
- Quelles dispositions avez-vous prises pendant la mise en œuvre pour assurer la prise en compte des enjeux environnementaux d'une manière générale?
- Quelles dispositions avez-vous prises pendant la mise en œuvre pour assurer la prise en compte de l'adaptation au changement climatique de manière spécifique?

Partenaires nationaux

Secteur public

Questions d'ordre général

- Quelle a été votre implication/rôle dans la mise en œuvre du projet STDF?
- De quelle manière avez-vous bénéficié du projet STDF?

- D'une manière générale, comment s'est passé votre implication dans le projet et quelle est votre opinion sur l'appui apporté par le projet? (Reposer la même question à la fin)

Questions relatives à la pertinence

- Quels sont les principaux problèmes rencontrés par les Comores dans le domaine SPS?
- Est-ce que le projet STDF répondait aux besoins prioritaires du secteur agricole dans le domaine SPS? Au démarrage? En cours de mise en œuvre si les circonstances ont changé?
- Quelle était selon vous la valeur ajoutée du projet par rapport à d'autres projets SPS?
- À votre connaissance, est-ce que la préparation du projet, et sa mise en œuvre, ont fait l'objet d'une consultation suffisante des parties prenantes et bénéficiaires, en particulier de votre institution?

Questions relatives à l'efficacité

- Est-ce que le montage institutionnel (PNUD comme agence de mise en œuvre qui signe des contrats avec des institutions internationales partenaires) a contribué à la réalisation des objectifs du projet?
- Les partenaires internationaux ont-ils ajouté de la valeur à la mise en œuvre du projet?
- Qu'est-ce qui a bien fonctionné dans cette alliance et qu'est-ce qui a moins bien fonctionné?

Examen des indicateurs pertinents aux activités mises en œuvre par l'institution ou pour lesquelles elle a reçu l'appui du projet (avec le cadre logique comme support de discussion) – pour chaque indicateur:

- Est-ce que cet indicateur a été atteint?
- Sinon pourquoi, quelles ont été les contraintes qui ont empêché son atteinte?
- Quels ont été les risques influençant l'exécution des activités?
- Est-ce les outils et méthodes utilisés pour la formation et la sensibilisation étaient adaptés?

Questions relatives à l'efficience

Examen des activités mises en œuvre par l'institution ou pour lesquelles elle a reçu l'appui du projet (avec le contrat et les plans de travail comme support) – pour chaque activité:

- Est-ce que cette activité a été mise en œuvre comme prévu dans le document du projet? Dans le plan de travail?
- Est-ce que cette activité a été mise en œuvre de manière optimale? Sinon, pourquoi?
- Quelles ont été les changements de contextes, les contraintes, qui ont empêché la bonne exécution des activités?
- Est-ce que la mise en œuvre de ces activités a présenté un bon rapport coût-bénéfice pour répondre aux besoins des bénéficiaires?
- Est-ce que le projet a permis d'initier, stimuler et faire levier sur des partenariats qui ont permis de démultiplier son efficience?

Questions relatives à l'impact

- Est-ce que selon vous les activités mises en œuvre par vous et les autres partenaires et celles dont vous avez bénéficié ont permis d'améliorer:
 - L'accès au marché?
 - La situation sanitaire et phytosanitaire?
 - Les revenus des ménages pauvres?

Comment et dans quelle proportion?

- Est-ce que selon vous le projet a permis d'améliorer la prise de conscience des questions SPS? Sur quels sujets en particulier? Pour quels acteurs en particulier?
- Est-ce que selon vous le projet a permis d'améliorer les capacités des acteurs et celle de votre institution en particulier sur les questions SPS? Sur quels sujets en particulier?
- Est-ce que le projet a selon vous permis de mobiliser des ressources additionnelles sur les questions SPS? Lesquelles?

- Est-ce que le projet a permis d'améliorer la participation des acteurs à l'élaboration des normes SPS? Comment?
- Est-ce que le projet a contribué au processus d'adhésion des Comores à l'OMC? Si oui en quoi et comment?

Questions relatives à la durabilité

- Est-ce que vous continuez à mettre en œuvre les activités initiées dans le cadre du projet? selon les mêmes modalités ou différemment? si oui avec quelles ressources? Sinon pourquoi?
- Est-ce que les bénéficiaires des activités que vous avez mises en œuvre continuent à en sentir les bénéfices?
- Est-ce que vous continuez à sentir les bénéfices des activités dont vous avez bénéficié?
- Est-ce que les bénéficiaires des activités que vous avez mises en œuvre ont les capacités suffisantes pour faire perdurer les bénéfices de ces activités?
- Est-ce que vous pensez avoir les capacités suffisantes pour faire perdurer les bénéfices de ces activités?
- Avez-vous mis en œuvre des moyens pour assurer la continuation des bénéfices et le suivi? Sinon, qu'est ce qui devrait être fait?
- Quels sont les principaux facteurs et contraintes qui influent sur la durabilité selon vous?
- Pendant la mise en œuvre, quelles dispositions avez-vous prises pour assurer la durabilité des activités?

Questions relatives aux enseignements tirés

- Selon vous, quelles sont les principales leçons apprises de ce projet?
- Y a-t-il des leçons particulières concernant:
 - L'utilisation des outils d'évaluation des capacités SPS
 - La facilitation de partenariats
- La facilitation de l'accès au commerce
- Quelles sont celles qui devraient être partagées? avec qui?
- Quelles dispositions avez-vous prises pendant la mise en œuvre pour assurer:
 - La documentation des leçons apprises
 - Leur dissémination
- Comment pourrait-on améliorer la valorisation des bonnes pratiques et leçons apprises?

Questions relatives aux thèmes transversaux

- Quelles dispositions avez-vous prises pendant la mise en œuvre pour assurer la participation effective des femmes? des jeunes?
- Quelle a été la proportion de femmes, de jeunes impliqués dans les activités sous votre responsabilité ou dont vous avez bénéficié?
- Avez-vous bénéficié de formations, sensibilisation sur les questions environnementales et l'adaptation au changement climatique?
- Quelles dispositions avez-vous prises pendant la mise en œuvre pour assurer la prise en compte des enjeux environnementaux d'une manière générale?
- Quelles dispositions avez-vous prises pendant la mise en œuvre pour assurer la prise en compte de l'adaptation au changement climatique de manière spécifique?

Société civile et secteur privé

Questions d'ordre général

- De quelle manière avez-vous bénéficié du projet STDF?
- D'une manière générale, quelle est votre opinion sur l'appui apporté par le projet? (Reposer la même question à la fin)

Questions relatives à la pertinence

- Quels sont les principaux problèmes liés aux questions SPS rencontrés par votre secteur d'activité?

- Est-ce que le projet STDF répondait aux besoins prioritaires de votre secteur d'activité dans le domaine SPS? au démarrage? En cours de mise en œuvre si le contexte a changé?
- Quelle était selon vous la valeur ajoutée du projet par rapport à d'autres projets SPS?
- Avez-vous été consultés pour la préparation du projet, et sa mise en œuvre? De quelle manière? Sur quels sujets? Est-ce que cela a été suffisant selon vous?

Questions relatives à l'efficacité

Examen des indicateurs pertinents aux activités pour lesquelles le bénéficiaire a reçu l'appui du projet (avec le cadre logique comme support de discussion) – pour chaque indicateur:

- Est-ce que cet indicateur a été atteint?
- Sinon pourquoi, quelles ont été les contraintes qui ont empêché son atteinte?

Questions relatives à l'efficience

Examen des activités pour lesquelles le bénéficiaire a reçu l'appui du projet – pour chaque activité:

- Est-ce que cette activité a été mise en œuvre de manière optimale?
- Sinon, pourquoi?
- Quelles ont été les changements de contextes, les contraintes, qui ont empêché la bonne exécution des activités?
- Est-ce que le projet a permis d'initier, stimuler et faire levier sur des partenariats avec le secteur privé qui ont permis de démultiplier son efficience?

Questions relatives à l'impact

- Est-ce que selon vous les activités mises en œuvre dans le cadre du projet et dont vous avez bénéficié ont permis d'améliorer:
 - Votre accès au marché ? (donner des chiffres)
 - La situation sanitaire et phytosanitaire dans votre secteur?
 - Les revenus de vos membres?

Comment et dans quelle proportion?

- Est-ce que selon vous le projet a permis d'améliorer votre prise de conscience des questions SPS? Sur quels sujets en particulier?
- Est-ce que selon vous le projet a permis d'améliorer les capacités des acteurs sur les questions SPS? Sur quels sujets en particulier?
- Est-ce que le projet vous a permis de mobiliser des ressources additionnelles sur les questions SPS? Lesquelles?
- Est-ce que le projet a permis d'améliorer la participation des acteurs privés à l'élaboration des normes SPS? comment?

Questions relatives à la durabilité

- Est-ce que vous continuez à mettre en œuvre les activités initiées dans le cadre du projet? selon les mêmes modalités ou différemment? Si oui avec quelles ressources? Si non pourquoi?
- Est-ce que vous continuez à sentir les bénéfices des activités dont vous avez bénéficié?
- Est-ce que vous pensez avoir les capacités suffisantes pour faire perdurer les bénéfices de ces activités?
- Quels sont les principaux facteurs et contraintes qui influent sur la durabilité de vos bénéfices?
- Pendant la mise en œuvre, quelles dispositions avez-vous prises pour assurer la durabilité des activités?

Questions relatives aux enseignements tirés

- Selon vous, quelles sont les principales leçons apprises de ce projet?
- Quelles sont celles qui devraient être partagées? Avec qui?

Questions relatives aux thèmes transversaux

- Est-ce que les femmes/les jeunes ont été impliqué(e)s dans les activités dont vous avez bénéficié?
- Quel a été la proportion de femmes, de jeunes impliqué(e)s dans les activités dont vous avez bénéficié?
- Avez-vous bénéficié de formations, sensibilisation sur les questions environnementales et l'adaptation au changement climatique?

Partenaires de développement

- Quelles activités et projets avez-vous mis en œuvre depuis 2012 dans les domaines
 - Agricole
 - Appui au commerce
 - SPS
- Quelles sont selon vous les enjeux et les priorités en matière SPS pour les Comores?
- Est-ce que les questions SPS font selon vous l'objet d'une attention suffisante aux Comores? pourquoi?
- Connaissez-vous le projet STDF?
- Si oui, que pensez-vous de:
 - Son approche
 - Sa mise en œuvre
 - Ses résultats et son impact: en termes d'accès au marché, de situation sanitaire et phytosanitaire, de réduction de la pauvreté, de prise de conscience des questions SPS, de cadre institutionnel et politique?
 - Son efficacité (par rapport à vos propres activités)
- Avez-vous collaboré avec ce projet? si oui sur quelles activités? selon quelles modalités?
- Quelle est votre appréciation générale sur cette collaboration?
- Quelles sont selon vous les leçons apprises de ce projet? Peuvent-elles vous être utiles?
- Avez-vous bénéficié d'une manière ou d'une autre des effets et impacts de ce projet dans le cadre de vos propres activités? et vice versa?

Annexe VI: Liste des personnes rencontrées

Nom	Organisation	Rôle/fonction au moment de la mise en œuvre
Ediamine Bedja	FAO (actuellement)	Coordonnateur national (MAPE)
Hamza A. Azali	INRAPE	Directeur de l'INRAPE
Fakkridine Youssouf	Chambre de commerce	Ancien Président
Said Abdou Salim	Ministère de l'économie et du commerce	Directeur de cabinet Négociateur en chef à l'OMC Ancien coordonnateur du CIR
Ahmed Mze	Mission des Comores à Genève	Conseiller économique
Khitami Soilihi	PNUD	Responsable de projet
Hamid Papa	ITC	Coordonnateur technique du projet (PNUD)
Zalhata Dahalani	CIR	Directrice du commerce puis Coordonnatrice du CIR
Ahamed Masouri	Ministère de l'agriculture	Point focal du Codex Directeur de l'agriculture
Charafoudine Onzade Youssouf Moutroifi	Ministère de l'agriculture	Délégués de la DVS et de l'OIE
Issmaila Mohamed	Ministère de l'agriculture	ONPV
Nobataine Ali Mohamed	Ministère de l'agriculture	Projet PREFER (FIDA)
Ibrahima Bamba	FIDA	Directrice pays
Ali Mgomri	Ministère de l'agriculture	Projet PIDC (Banque mondiale)
Daniel Ali Bandar	Ministère de l'agriculture	Secrétaire général
Goulame Fouady	Commissariat général au Plan	Représentant
Hissani Abdou Bacar	OMS	Point focal pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires
Mme Ahamada	Réseau Femmes et développement	Présidente
Issa Madji	Union des agriculteurs nationaux	Présidente
Sitti Chihabiddine	Exportateur de vanille	Représentante du secteur privé
Dimitar Bratanov	OMC	Chargé des processus d'accession