

ÉVALUATION EXTERNE – VERSION CONDENSÉE

Évaluatrice principale : Petra Voionmaa

Expert·e technique : --

Soutien à la métrologie régionale dans la zone CEMAC

Pays | Région : Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC)

Numéro de projet : PN 2015.2235.8
Durée du projet : 01/10/2016 - 31/03/2021

Responsable politique : Commission de la CEMAC
Organisme d'exécution : Réseau régional de métrologie de la CEMAC (CEMACMET)

PTB | Service : 9.35 Afrique sub-saharienne
PTB | Coordinateur·trice de projet : Stephen Virchow (jusqu'en décembre 2019)
Rieke Koriath (à partir de janvier 2020)

Date : 06/05/2021

La présente évaluation est une expertise indépendante. Son contenu reflète la perception des expert·e·s qui n'est pas forcément en adéquation avec celle du PTB.

Index des abréviations

CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CEMACMET	Réseau métrologique de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CD	Coopération au développement
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> L'agence de coopération internationale allemande pour le développement
UNIDO	<i>United Nations Industrial Development Organisation</i>
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel

1 Brève description du projet

Le projet régional du PTB « Soutien à la métrologie régionale dans la zone CEMAC (Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale) » dispose d'un budget de 1 100 000 euros. En raison de la pandémie de COVID-19, la durée totale initialement prévue (10/2016 - 09/2020) a été prolongée jusqu'à mars 2021 sans influence sur les coûts. Un projet suivant n'est pas prévu.

Objectif poursuivi par le projet : « La région dispose de prestations de métrologie fiables qui sont sollicitées ». Le groupe cible se compose des producteurs-trices dépendant de la disponibilité et de la sollicitation de prestations externes d'assurance qualité. Le responsable politique est la Commission de la CEMAC. En renforçant le réseau métrologique régional CEMACMET, le projet encourage la coopération entre les six états membres de la CEMAC, à savoir la Guinée équatoriale, le Gabon, le Cameroun, le Congo, le Tchad et la République Centrafricaine. En raison de directives diplomatiques du gouvernement fédéral allemand, la coopération directe au niveau national se limite toutefois à cinq de ces pays ; aucune activité du projet n'a lieu en Guinée équatoriale.

L'output 1 est conçu de manière à perfectionner les aptitudes métrologiques dans la région. Le point central de ces activités consiste à renforcer les aptitudes des laboratoires d'étalonnage privés pour les grandeurs suivantes : masse, température, volume et pression. De plus, en élaborant des concepts de stages et en formant les personnels enseignants, on consolide les possibilités de formations régionales. Dans le cadre de l'output 2, il est prévu d'améliorer les conditions-cadres permettant de mettre en place un système de métrologie régional en conseillant individuellement les structures publiques des pays de la CEMAC. La pierre angulaire de l'output 3 est le réseau de métrologie CEMACMET. Le développement d'une offre de consultation du réseau CEMACMET pour les pays de la CEMAC et la révision de la stratégie métrologique de la CEMAC ont pour but de consolider la viabilité du réseau CEMACMET.

L'évaluation a été effectuée en janvier/février 2021. Méthodes centrales de collecte des données ayant été utilisées : analyse approfondie des documents ainsi que 25 entretiens virtuels s'appuyant sur des questions directrices

2. Évaluation globale du projet

Pour l'évaluation du projet, les critères d'évaluation OCDE/CAD suivants ont été utilisés et appréciés sur une échelle de 1 (très performant) à 6 (pas performant du tout).

- Pertinence : Le projet fait-il ce qu'il faut ?
- Cohérence : Le projet est-il bien adapté ?
- Efficacité : Le projet atteint-il ses objectifs ?
- Impact : Quelle différence le projet produit-il ?
- Efficience : Les ressources sont-elles utilisées de manière économique ?
- Viabilité : Les impacts sont-ils de longue durée ?

De plus, le projet a été jugé selon les facteurs de réussite de programme *Capacity WORKS* qui englobent en particulier des aspects relevant de la gestion des projets (de 0 à 100 % de réalisation de l'objectif).

2.1 État d'avancement du processus de transformation

Pertinence

L'objectif du projet s'inscrit dans le cadre du programme de développement économique de la CEMAC (Programme Économique Régional, 2009 - 2025) ainsi que dans le cadre des priorités thématiques de la coopération au développement allemande (CD). Étant donné que la mise en œuvre de la zone de libre-échange panafricaine est imminente et que les atouts économiques qu'elle peut apporter ne peuvent être exploités que si un minimum d'infrastructure qualité a été mis en place, l'objectif du projet semble même avoir gagné en pertinence au cours des dernières années. La formulation de l'objectif semble ambitieuse. Il était prévu de mettre en place des prestations dans quatre grandeurs fondamentales (à savoir la masse, la température, la pression et le volume) alors qu'au début du projet précédent, la région ne disposait que de structures métrologiques extrêmement rudimentaires et que leur mise en place au cours du projet précédent s'était déjà révélée complexe. En raison des capacités de fonctionnement limitées de la Commission de la CEMAC (pas de locaux ou plutôt un déménagement qui dure ; manque de personnel), le projet a été conçu de manière à s'appuyer largement sur le réseau CEMACMET. En tant qu'organisation sans budget et personnel propres et, selon son statut, avec un rôle plus politique que technique, CEMACMET a eu beaucoup de mal à remplir le rôle qui lui avait été attribué lors de la conception du projet. Dans son ensemble, la pertinence est donc estimée performante (2,5).

Cohérence

Les synergies au sein de la coopération au développement (en particulier avec le projet PTB intitulé « Développement de l'infrastructure qualité africaine ») ont été exploitées dans la mesure du possible compte tenu du peu de projets en cours dans la région. Un projet mis en œuvre par l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI) a soutenu la mise en place de l'infrastructure qualité dans la région de la CEMAC. Un autre projet bilatéral de l'ONUDI était en cours au Cameroun. Les doublons ont été efficacement évités en respectant le principe de partage du travail lors de la conception et de la réalisation du projet. Cette division complète du travail entre le PTB et l'ONUDI a toutefois rendu la création de synergies difficile. Une coopération approfondie et des échanges réguliers auraient été nécessaires pour créer plus de synergies. La cohérence est estimée performante (2,5).

Efficacité

Alors que l'on peut considérer que l'indicateur d'objectif du module n° 2 (Disponibilité de possibilités d'apprentissage et de formation en métrologie) a été en grande partie (75 %) atteint, l'indicateur d'objectif du module n° 1 (Augmentation des étalonnages au-delà des frontières) n'a été atteint qu'à 50 % et aucun progrès n'a été fait en ce qui concerne l'indicateur d'objectif du module n° 3 (Conseil des états membres par CEMACMET) (0 %). Dans le cadre de l'output 1, il a été possible de soutenir l'introduction de cours de métrologie dans les établissements universitaires avec succès. Les formations sur les systèmes de management de la qualité ainsi que sur l'élaboration de plans d'affaires ayant été proposées par le projet et s'adressant aux laboratoires d'étalonnage privés ont été grandement appréciées. Dans l'output 2, l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de travail nationaux des cinq pays faisant l'objet de soutien se sont révélées laborieuses. Dans certains cas, il semble que la concurrence entre les institutions et/ou les faibles capacités de concertations entre les institutions aient empêché les différents protagonistes nationaux de coordonner leurs démarches. Les instruments de consultation de CEMACMET prévus à l'output 3 n'ont toujours pas été employés jusqu'à présent. En raison de la réorganisation de CEMACMET, la révision de la stratégie métrologique de la CEMAC, qui était prévue dans le cadre du Conseil Régional de la Qualité créé en 2020, n'a toujours pas débuté. La mise en œuvre du projet depuis l'Allemagne s'est révélée être extrêmement difficile, en particulier en ce qui concerne la communication avec les partenaires au sein des institutions publiques. Les partenaires n'ont que très peu contribué par eux-mêmes à l'atteinte des objectifs. CEMACMET reste une organisation faible et semble jouir actuellement d'encore moins d'approbation qu'au début du projet. L'une des raisons à ce manque de soutien réside dans la composition controversée du comité

directeur de CEMACMET (deux représentants du secteur privé et un représentant du secteur universitaire). Il a été demandé, en particulier par la Commission de la CEMAC, à ce que le secteur public joue un rôle plus important. Dans son ensemble, le critère de l'efficacité est estimé comme plutôt peu performant (4,3).

Efficienne

Les moyens disponibles ont en principe été utilisés de manière économique (petite équipe de projet, expert-e-s à court terme de la région et du continent africain, formats de formation régionaux). La proportion des coûts générés par le pilotage de la mise en œuvre depuis l'Allemagne était relativement élevée en raison de la longue durée du projet et du peu d'activités mises en œuvre. Des retards ont eu lieu car CEMACMET s'est vu confier un rôle considérable dans la réalisation du projet au début de l'intervention, mais qu'il n'était pas en mesure de le remplir de manière satisfaisante. En outre, la mise en œuvre des programmes de travail nationaux a pris un retard considérable. La détérioration des relations avec le comité directeur de CEMACMET semble avoir de plus en plus entravé la mise en œuvre des activités de l'output 3, en particulier vers la fin du projet. Au début de la pandémie de COVID-19, le scepticisme des partenaires publics vis-à-vis de l'utilisation de moyens de communication virtuels a presque mis les activités à l'arrêt complet. Ce n'est que fin 2020 qu'une certaine dynamique est revenue lorsque des formations ont été proposées aux laboratoires d'étalonnage privés et publics. Le critère de l'efficience est estimé comme plutôt peu performant (4,0).

Impact

Des impacts positifs ont été observés au niveau des laboratoires d'étalonnage. Ainsi, un nouveau laboratoire a été créé au Tchad au moyen d'un plan d'affaires élaboré lors d'une formation. En outre, une partie des accréditations existantes ayant été réalisées conformément à d'anciennes normes ISO ont pu être actualisées par le biais de formations. Dans l'output 2, il est plus difficile d'identifier des impacts distincts. Ils se limitent pour l'essentiel à des campagnes de sensibilisation positives réalisées dans le cadre des Journées mondiales de la métrologie ainsi qu'au renforcement des capacités publiques au Cameroun (système de vérification). Dans l'output 3, aucun impact de longue portée n'a pu être atteint. Dans son ensemble, le critère des impacts est estimé comme plutôt peu performant (4,0).

Viabilité

Les universités et laboratoires d'étalonnage privés ayant reçu du soutien dans le cadre de l'output 1 disposent des capacités nécessaires afin de faire perdurer les impacts positifs. On peut toutefois se poser la question de savoir si les changements engendrés dans les laboratoires privés vont suffisamment loin pour leur garantir un avantage concurrentiel à long terme. Dans l'output 2, la demande de prestations de vérification est forte selon les dires du laboratoire ayant bénéficié de ce soutien (ce laboratoire dépend du Ministère du commerce camerounais). Les mesures de sensibilisation et les formations ponctuelles ayant été réalisées dans les cinq pays ont conduit à un renforcement des capacités qui bénéficient aux participant-e-s dans leur routine quotidienne de travail. En ce qui concerne le réseau CEMACMET (output 3), on ne peut guère déceler d'impacts positifs qui soient susceptibles d'être poursuivis. Dans certains cas isolés, le soutien du PTB tirant à sa fin, les partenaires saisissent cette opportunité pour restructurer le réseau d'eux-mêmes. L'avenir de CEMACMET semble dépendre fortement du succès du Conseil régional de la qualité qui a été créé il y a peu de temps. Ces plans sont relativement ambitieux ; il est donc difficile de prédire s'ils pourront réellement être mis en œuvre. Il s'agit toutefois d'une opportunité pour CEMACMET de subsister sous une forme différente. La viabilité est estimée comme plutôt peu performante (4,0).

2.2 Facteurs de réussite pour les impacts et les processus de transformation observés

Stratégie

Le concept du projet a été élaboré par le PTB en s'appuyant sur les expériences du projet précédent, puis il a été présenté aux partenaires et validé par ces derniers. L'une des stratégies centrales du projet était d'établir CEMACMET en tant qu'organisation spécialisée en renforçant ses capacités à fournir des conseils aux pays membres. Ceci n'a toutefois pas été soutenu à l'unanimité par la Commission de la CEMAC car cette dernière considère CEMACMET comme une organisation plutôt politique que technique. Alors que le concept du projet a été élaboré en concertation avec les partenaires, il semble que le partenaire politique n'ait pas entièrement soutenu la stratégie y ayant été définie. Les stratégies existantes des partenaires ont été prises en compte et les protagonistes pertinents ont été invités à participer. Il semble cependant avoir été difficile de mettre en place une meilleure compréhension des contextes dans lesquels ces protagonistes agissent individuellement. Il s'agit là d'une tâche complexe pour un projet régional en coopération avec plusieurs pays – et, qui plus est, piloté depuis l'Allemagne. Pour mettre en place une meilleure communication avec la région ou acquérir de meilleures connaissances à son sujet, il aurait éventuellement fallu une plus forte présence sur place (par exemple par le biais d'experts nationaux à court terme) ou faire effectuer des analyses (politico-économiques). Le facteur de réussite *stratégie* est donc estimé avoir été atteint à 40 %.

Coopération

Le projet coopère avec un grand nombre de protagonistes aux niveaux régional et national ainsi qu'aux niveaux du secteur privé, des institutions publiques et de la communauté scientifique. Les protagonistes pertinents ont été impliqués à la mise en œuvre du projet. Reste à savoir qui est véritablement CEMACMET ou plutôt quel rôle cette institution est censée jouer si l'on veut que les pays de la CEMAC puissent en tirer parti. Le faible rôle de la Commission de la CEMAC au sein du projet, associé à la faiblesse institutionnelle de CEMACMET, fait que les tâches de coopération avec les nombreux partenaires au niveau national ont finalement entièrement reposé sur les épaules de l'équipe de projet du PTB. Cet aspect a rendu la mise en œuvre du projet encore plus complexe. On a tenté de prendre en compte les lignes de conflit dans le contexte de l'intervention, mais ceci s'est parfois révélé difficile, par exemple lorsqu'il s'est agi d'élaborer des programmes de travail nationaux et de les mettre en œuvre. Dans certains pays, ceci a abouti à une concurrence entre les différentes institutions. Les objections émises par la Commission de la CEMAC quant à la composition du comité directeur de CEMACMET n'ont pas été abordées dans l'output 3, ce qui a fortement affecté les relations avec le partenaire politique. Le facteur de réussite coopération est estimé avoir été atteint à 45 %.

Structure de pilotage

Pour autant que les réunions de pilotage du projet aient eu lieu juste après les assemblées générales de CEMACMET, il a été possible d'exploiter des synergies avec une structure existante. Il n'existe pas de structure de pilotage formelle au niveau national. Jusqu'en 2018, les pays de la CEMAC n'étaient représentés qu'à hauteur d'un seul siège au sein de la structure régionale de pilotage. Il aurait été préférable d'intégrer l'ensemble des pays membres plus tôt afin de pouvoir mieux prendre en compte les programmes de travail nationaux qui ont une place importante dans le cadre du projet. De manière générale, les réunions de pilotage n'ont guère contribué à des discussions approfondies. Bien qu'à l'origine il ait été prévu qu'elles aient lieu deux fois par an, ces rencontres se sont limitées à une par an en pratique. En outre, en 2018, la réunion de pilotage a été dégradée en simple réunion de travail car seuls le comité directeur de CEMACMET et les représentants du PTB étaient présents. De plus, durant la seconde moitié du projet, des tensions sont venues émailler les réunions de pilotage et autres avec la Commission de la CEMAC et le comité directeur de CEMACMET. Le facteur de réussite *pilotage* est donc estimé avoir été atteint à 34 %.

Processus

Les processus entourant le projet étaient connus du projet précédent. Cependant, le projet ne semble pas avoir réussi à approfondir autant que nécessaire tous les processus depuis l'Allemagne. Ainsi, la directive régionale relative à la métrologie – qui a été élaborée avec le soutien du projet précédent et adoptée par le Conseil des ministres de la CEMAC en 2016 – n'a pratiquement pas été prise en compte dans le cadre du projet. Les processus de la part du projet étaient plutôt *ad hoc*. Un suivi des impacts n'a pas été effectué. La coopération logistique et administrative avec le bureau de la GIZ au Cameroun s'est révélée très utile pour l'organisation des activités. Fin 2019/mi-2020, il y a eu un changement de personnel au niveau de la coordination du projet/de l'expert-e intermittent-e à court terme. Ces changements ont eu un impact négatif sur la continuité des processus. En contrepartie, ils pouvaient également présenter une opportunité de changement de direction ou donner lieu à de nouvelles impulsions. Le facteur de réussite *processus* est estimé avoir été atteint à 40 %.

Apprentissage et innovations

Aucun objectif d'apprentissage n'a été défini explicitement dans le cadre du projet. Ceux des protagonistes nationaux peuvent toutefois être déduits des programmes de travail. Dans le cas des systèmes de consultation de CEMACMET, il aurait sans doute été judicieux de vérifier qui au sein du réseau devait être doté de quelles capacités pour que CEMACMET puisse se démarquer en tant qu'institution conseil. Les partenaires publics des pays de la CEMAC se sont vu attribuer un rôle relativement important pour la gestion du projet lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes de travail. Ils semblent cependant avoir été en partie débordés par l'importance de ce rôle. Un soutien plus rapproché aurait éventuellement pu permettre de dynamiser ces processus et de consolider la qualité des programmes de travail. L'encouragement des innovations s'est fait par le biais de nouvelles compétences en métrologie dans un laboratoire de vérification (au Cameroun) ainsi que dans plusieurs laboratoires d'étalonnage privés. Le facteur de réussite *apprentissage et innovations* est estimé avoir été atteint à 41 %.

3 Processus et expériences d'apprentissage

Le projet n'a pas été en mesure d'atteindre les résultats espérés. Les faibles capacités des partenaires que ce soit aux niveaux du personnel, institutionnel ou financier ainsi que le peu d'intérêt qu'ils portent à la coopération régionale ont eu un effet négatif sur la réussite du projet. De plus, l'appropriation des partenaires publics n'a été que très limitée, ce dont a souffert la dynamique de mise en œuvre du projet. Un projet de CD a toutefois pour objectif de concevoir et de réaliser la coopération en rapport avec les capacités des partenaires ou de manière à consolider ces capacités selon les besoins. De plus, dans l'idéal, la coopération régionale aurait dû être conçue de manière à créer une plus-value afin d'attiser l'intérêt des partenaires. Des tâches aussi exigeantes auraient cependant demandé une coopération plus rapprochée et en toute confiance avec les partenaires. Un projet mis en œuvre depuis l'Allemagne dans une région aussi complexe que la CEMAC ne peut y réussir que si une certaine structure locale est mise en place par le biais de ressources personnelles supplémentaires (par ex. des expert-e-s nationaux-ales à court terme). Du côté du PTB, l'équipe de projet a dû faire face au défi suivant : acquérir des connaissances approfondies sur le contexte des différents pays membres et arriver à comprendre en détail pourquoi certains processus n'avançaient pas comme prévu. Il aurait convenu de réfléchir de manière plus précoce et plus critique à la pertinence des outils de conseil de CEMACMET (ainsi qu'au rôle de CEMACMET en général).

4. Recommandations

Recommandations s'adressant aux partenaires

- La restructuration de CEMACMET en tant que Conseil qualité régional doit absolument être accélérée pour que CEMACMET devienne idéalement une organisation rationalisée avec une fonction clairement définie et qui crée une plus-value pour les institutions participantes.
- Ministères/pays de la CEMAC : Il est recommandé d'identifier les activités prioritaires des programmes de travail nationaux qui n'ont pas encore été achevées et de chercher le dialogue avec le PTB pour voir dans quelle mesure il serait possible de soutenir la finalisation de ces processus. Si ce n'est pas le cas, il convient de vérifier si ce serait possible par d'autres sources (budgets nationaux, autres partenaires de CD) ou encore si le même impact pourrait être atteint par le biais de coopérations avec le secteur privé ou avec des structures publiques d'autres pays de la CEMAC.
- Les réseaux (informels) mis en place dans le cadre du projet devront continuer d'être utilisés pour des échanges réguliers sur le plan technique.

Recommandations s'adressant à l'équipe chargée de l'intervention

- Il convient de chercher le dialogue avec les pays de la CEMAC afin de les aider à finaliser les processus principaux de leurs programmes de travail.
- Il est recommandé de proposer à la Commission de la CEMAC de réfléchir ensemble aux défis auxquels elle a dû faire face dans le cadre du projet pour en tirer des conclusions.
- Il serait judicieux de vérifier s'il serait possible de finaliser les processus mis en route dans le cadre du projet par le biais de financements provenant d'autres sources du PTB. Ceci est particulièrement valable pour la seconde partie des formations pour les personnels enseignants universitaires (output 1) ainsi que pour l'équipement du laboratoire de masse en République du Congo (output 2).
- S'il apparaît que la restructuration de CEMACMET avance de manière dynamique et que CEMACMET sous sa nouvelle forme semble apte à encourager le développement de la métrologie dans la région, il conviendra alors de vérifier si le soutien de la CD allemande pourrait reprendre. Il semble judicieux de s'interroger sur une telle possibilité, en particulier dans le contexte de la mise en œuvre de la zone de libre-échange panafricaine.

Recommandations s'adressant au Groupe 9.3, Coopération internationale

- Une bonne dotation en personnel est essentielle, surtout pour les projets régionaux, si l'on veut être en mesure d'encadrer les différents processus en cours dans les différents pays correctement. Pour la coordination du projet, un poste à mi-temps (50 %) au minimum est à prévoir.