

ÉVALUATION EXTERNE – RAPPORT DE SYNTHÈSE

Expert principal : Oliver Karkoschka

Renforcement des capacités d'essais environnementaux au Maroc

Pays | Région : Maroc

Numéro de projet : 2012.2170.4
Durée du projet : 01/06/2012 – 30/05/2017, terminé en Septembre 2015

Responsables politiques : Ministre de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement
Organisme d'exécution : Laboratoire National des Etudes et de Surveillance de la Pollution

PTB | Groupe de Travail : Afrique du Nord et Proche Orient
PTB | Coordinateur de projet : Lea Zeppenfeld

Date : 14/11/2016

Les conclusions et recommandations présentées dans ce rapport reflètent l'opinion du consultant et pas nécessairement celles de la PTB.

Index des abréviations

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Ministère Fédéral Allemand de la Coopération Économique et du Développement
DeGEval	Gesellschaft für Evaluation e.V., Association allemande pour l'évaluation
DSPR	Division de la Surveillance et de la Prévention des Risques du Ministère chargé de l'Environnement
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
LNESP	Laboratoire National des Études et de la Surveillance de la Pollution
MEMEE	Ministre de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement
OCDE/CAD	Organisation de Coopération et de Développement Économiques/ Comité d'aide au développement
PGPE	Programme de gestion et de protection de l'environnement
PTB	Physikalisch-Technische Bundesanstalt

1. Brève description du projet

L'objet de l'évaluation est le projet "Renforcement des capacités d'essais environnementaux" au Maroc qui a démarré en 2012 et qui a été planifié pour une durée de 5 ans. Le projet a été accordé par les deux Gouvernements Marocain et Allemand. Le partenaire politique du projet a été le Ministre de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement (MEMEE). Pour la mise en œuvre du projet ont été mandatés la Division de la Surveillance et de la Prévention des Risques (DSPR) du Ministère chargé de l'Environnement avec le Laboratoire National des Études et de la Surveillance de la Pollution (LNESP) du côté marocain et la Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) du côté allemand. Le projet a fait partie du « Programme de gestion et de protection de l'environnement (PGPE) » qui a été mis en œuvre par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Le projet a été financé par le Ministère Fédéral Allemand de la Coopération Économique et du Développement (BMZ). Le projet a été terminé et les activités ont été cessé en 2015 par le côté Allemande à cause du manque du succès du projet et des perspectives insuffisantes à atteindre l'objectif du projet.

Le projet a visé à renforcer la protection de l'environnement et la consolidation de la politique environnementale au Maroc par la mise en place de capacités d'essais environnementaux reconnues au niveau international. Trois indicateurs ont été formulés pour mesurer l'atteinte de l'objectif :

1. Le LNESP a atteint la capacité d'accréditation internationale dans 5 paramètres.
2. Le nombre des prestations contractées du LNESP a augmenté.
3. Les membres du réseau des laboratoires coopèrent au moins deux fois par an pour exploiter les avantages des coûts et d'information.

Trois composantes ont été planifiées : (1) Le conseil stratégique pour une structuration claire du secteur d'essais environnementaux afin de renforcer l'effectivité et comme préalable de définir les domaines d'appuis techniques. (2) Le renforcement des capacités du LNESP, en particulier par l'accompagnement vers une accréditation ISO 17025. (3) L'appui au réseautage des laboratoires environnementaux au Maroc.

L'approche du projet associe des activités de consultation technique spécialisée et de consultation organisationnelle au Laboratoire Nationale des Etudes et de la Surveillance de la Pollution et aux autres laboratoires d'essais environnementaux du Maroc. Au début, l'accent du projet a porté sur la définition précise du rôle du laboratoire au sein du paysage de la politique environnementale au Maroc. Des formations techniques ont été organisées pour le personnel des laboratoires et les cadres dirigeants ont été en outre conseillés en développement organisationnel. Il a été prévu qu'un réseau des laboratoires environnementaux pourrait jouer un rôle croissant dans le domaine de la politique environnementale au Maroc grâce aux capacités techniques acquis. Dans la planification du projet, la consolidation du LNESP et du secteur des analyses et des essais environnementales a été vu comme une contribution décisive à la réduction des problèmes environnementaux prioritaires au Maroc.

Les groupes cibles du projet ont été donc les cadres et cadres dirigeants du LNESP et d'autres laboratoires dans le secteur de l'environnement ainsi que les cadres dirigeants du Ministère chargé de l'Environnement qui ont été mandatés avec le développement stratégique. Les groupes cibles indirects sont la population marocaine touchée par les pollutions.

2. Evaluation globale du projet

2.1 État d'avancement du processus de transformation

Pertinence

Le Maroc a besoin des capacités d'essais environnementaux pour accomplir certains standards internationaux. Le projet et son objectif se réfèrent aux différentes politiques et stratégies du Maroc ont été vues comme une contribution décisive à la réduction des problèmes environnementaux prioritaires au Maroc. Le renforcement des capacités d'essais environnementaux comme ciblé par le projet est un élément central pour établir les préalables de la mise en œuvre de la politique d'environnement au Maroc. Un facteur favorable de la pertinence est également son intégration complète dans le secteur environnement de la coopération au développement entre le royaume du Maroc et l'Allemagne. Il y avait des synergies avec le programme d'environnementaux appuyé par la GIZ. Globalement la pertinence du projet est bonne ce qui est aussi confirmé par l'appréciation des tous les participants au projet (appréciation niveau 2).

Efficacité

La comparaison entre l'objectif du projet et la situation à la fin du projet montre que l'objectif n'a pas été atteint. Pour aucun de trois indicateurs un progrès remarquable n'a été réalisé. Ce constat de l'évaluation est partagé par les différents interlocuteurs rencontrés. Les raisons et facteurs qui y ont contribué sont surtout des faiblesses de la stratégie et de la coopération au sein du projet (voir en-dessous) et aussi les conditions cadres peu favorables. L'affaiblissement du LNESE par quelques décisions du ministère MEMEE a aussi contribué.

Quelques résultats positifs du projet peuvent être perçus comme l'importance plus élevée que le MEMEE attribue au LNESE après les tentatives répétitives du PTB de développer une stratégie pour le laboratoire et pour le secteur d'essais environnementaux. Finalement la cessation des activités par le PTB y a aussi contribué. L'efficacité du projet est appréciée avec niveau 5.

Impact

A cause de l'absence des effets du projet il n'a pas été possible d'observer des impacts dans le secteur ou des contributions aux objectifs de développement. Le projet n'a non plus contribué à l'objectif du programme de la coopération allemande, notamment à une conception et à un mécanisme de coordination efficiente de la protection et du contrôle de l'environnement y compris le suivi au niveau national. Le critère impact est donc apprécié au niveau 5.

Efficience

Compte tenu du fait que le projet n'a pas pu produire des résultats satisfaisants, ni au niveau de l'objectif ni au niveau des impacts, le rapport entre les ressources investies et les résultats ne peut pas être positif. Le seul aspect positif est que les activités ont été cessées et le projet a été terminé pour ne pas dépenser plus des moyens. Le projet n'a donc dépensé qu'environ un tiers du budget total de 800.000 €. Le niveau d'appréciation de l'efficience est 4.

Durabilité

La durabilité des résultats du projet n'est pas satisfaisant et ne s'améliorera pas dans l'avenir. Le niveau d'appréciation de la durabilité est donc 4.



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

Stratégie

L'analyse et la présentation des conditions cadres comme base de la conception de la stratégie du projet comprennent un grand nombre des aspects pertinents. Le degré d'analyse et d'approfondissement des différents aspects est toutefois assez différent. Il manque par exemple une analyse ou une réflexion profonde de la gouvernance en sein du ministère, qui est responsable de la situation au niveau du LNESE.

Les potentialités, la volonté de changement des différents partenaires et des priorités du système des partenaires ont été traitées assez bref par rapport aux problèmes et déficits. L'évaluation constate la participation des partenaires marocains au processus du développement de la stratégie du projet et à la définition de l'objectif. Cependant, l'intensité de la participation et la qualité de leur rôle ont été toutefois plus faibles que les acteurs du PTB. Par conséquent, la stratégie ne reflète pas assez les priorités des partenaires. Il a été omis de développer une compréhension commune de la stratégie du projet après le démarrage du projet au cours de la mise en œuvre. Comme le PTB a pris la stratégie de la proposition du projet comme un fait accompli, toutes discussions ultérieures avec les partenaires ont été peu fructueuses. Ceci n'a pas créé des bonnes conditions pour la coopération entre les différents partenaires et l'atteinte efficace de l'objectif.

Coopération

Selon tous les acteurs concernés la coopération n'a pas été satisfaisante. Ceci est vu aussi par l'évaluation comme le facteur clé pour l'absence des résultats du projet. Les partenaires marocains et allemands se sont exprimés de façon unanime qu'on n'a pas réussi à instaurer une coopération confiante. Pendant que les partenaires marocains critiquent la prise de décision unilatérale par le PTB et la communication qui n'a pas été menée par le PTB au même pied d'égalité, les acteurs du PTB ont perçu une passivité des partenaires et ont manqué le respect des accords et des engagements prises par les partenaires marocains.

Les différentes réalités vécues et notamment le faible degré de compréhension des deux réalités par les deux partenaires y ont contribué. Pour le PTB, la situation des partenaires (LNESE, Ministère, secteur) et ce qui motive leurs comportements restait intransparent tout au long de la mise en œuvre. Le PTB a mis l'accent trop sur les aspects rationnels (p. ex. le document stratégique pour le secteur et le LNESE) sans considérer suffisamment les acteurs avec leurs intérêts, leurs limitations, leurs relations informelles et en général les facteurs non-rationnels dans l'ensemble.

Structure de pilotage

Le projet n'a pas bénéficié d'une structure de pilotage. Ni le partenaire ni le PTB l'ont proposé ou demandé. On n'a pas non plus développé des plans d'opération. Une clarification et identification des rôles et responsabilités généraux des partenaires n'a pas eu lieu. Ceci a amené à une situation dans laquelle le PTB a pris les décisions et la responsabilité de la gestion et globalement aussi de la mise en œuvre du projet. Les responsabilités des partenaires n'ont été discutées que lors des visites et par rapport aux activités précises à court terme seulement. Cette manière de procéder n'a pas favorisé un engagement des partenaires marocains et n'a pas contribué à une gestion efficace et transparente du projet.

Processus

Les éléments offerts par le modèle de gestion Capacity WORKS et son facteur de réussite "processus" n'ont pas été utilisés dans le projet. L'évaluation n'a pas observé une analyse ou présentation des processus clés dans le secteur des essais environnementales. Les processus à améliorer par exemple dans la composante de renforcement du réseau de laboratoires n'ont pas été identifiés. De plus, les processus de changement au sein des institutions partenaires pour atteindre l'objectif du projet, notamment au sein du ministère et du LNEESP n'ont pas été précisés.

Apprentissage et innovation

Le facteur de réussite apprentissage et innovation n'a pas été au centre de la mise en œuvre du projet. Tout au long du projet, le PTB a essayé à développer la stratégie du secteur et du LNEESP pour créer les préalables pour la mise en œuvre des activités de soutien mais sans réussir. Toutefois, les différents instruments du facteur de réussite auraient pu débloquent des situations et impasses de la communication entre les partenaires comme par exemple le développement systématique d'une stratégie de renforcement des capacités.

3. Processus et expériences d'apprentissage

L'analyse globale de la mise en œuvre du projet selon les cinq facteurs de réussite montre clairement que les faiblesses de la coopération ont amené à ce que le projet n'a pas été efficace. On observe également les relations étroites entre la stratégie, la coopération et le manque d'une structure de pilotage. Le développement de la stratégie du projet a souffert de la coopération très limitée, simultanément la coopération a été influencée négativement par les faiblesses de la stratégie. L'absence d'une structure de pilotage a eu des effets négatifs sur la qualité de la coopération et de la stratégie.

Un autre apprentissage est que l'atteinte des résultats d'un projet de coopération a besoin des contributions des tous les partenaires et nécessite une action concertée. Une dépendance mutuelle et réciproque existe entre les différents partenaires pour atteindre l'objectif. Par conséquent, le développement d'une collaboration respectueuse et confiante devient essentiel.

Le document de proposition de projet doit être basé sur une analyse claire et objective et doit clarifier certains éléments fixes du projet (comme par exemple l'objectif et les indicateurs). L'évaluation montre l'importance d'approfondir et de considérer également des aspects non-rationnels qui ont un effet sur la mise en œuvre et le succès de projet comme p. ex. les intérêts des acteurs, des relations informelles ou d'autres facteurs informels qui peuvent influencer leurs comportements. Autres exemples sont certains éléments de la culture ou des procédés d'organisations.

4. Recommandations

Les recommandations de cette évaluation s'adressent uniquement au département Coopération Technique du PTB. Il est proposé que les cadres directeurs utilisent les recommandations pour initier / approfondir l'échange par rapport au thématiques clés proposés dans la suite. Il est également proposé de créer des plates-formes d'apprentissage en cas de besoin. Comme appui aux cadres et



gestionnaires des projets il est important d'arriver davantage à la formulation des orientations pour la gestion du projet. Ceci concerne également la gestion des projets en utilisant le modèle Capacity WORKS, comme pratiquement toutes les recommandations de cette évaluation ont une relation forte avec ce modèle. Les aspects les plus pertinents sont les suivants :

1. Assurer le développement d'une compréhension commune entre le PTB et les partenaires par rapport au projet, à l'objectif et à la stratégie.
2. Assurer le degré nécessaire de la participation des partenaires et de la coopération au cours du processus de développement de la stratégie.
3. Assurer une profondeur et ampleur nécessaire de l'analyse dans la préparation du projet notamment en ce qui concerne les raisons et facteur des faiblesses et déficits constatés.
4. Respecter l'importance de l'analyse des aspects non-rationnels comme par exemple les relations informelles entre personnes et acteurs, les dépendances, ambitions et motivations, attentes et craintes, motivation ainsi que des conflits (cachés) entre acteurs ou personnes.
5. Utilisation des potentialités dans le système partenaire comme par exemple la volonté de changement ou l'ambition de réaliser les améliorations et les intérêts des différents acteurs.
6. Analyse des dynamiques et tendances en plus des analyses de la situation.
7. Elaborer une stratégie de renforcement des capacités et une réflexion critique des nécessités des soutiens pour atteindre les changements nécessaires au sein des différents acteurs.
8. Assurer au début de la mise en œuvre une clarification et l'identification des rôles, contributions et responsabilités globales des différents partenaires y compris les attentes les uns envers les autres.
9. Concevoir ensemble avec les partenaires et rendre transparent les processus de décision au sein du projet.
10. Comprendre la stratégie comme un processus et mener les échanges et réflexions stratégiques ensemble avec les partenaires de façon systématique et périodiques aussi au cours de la mise en œuvre.
11. Utiliser les instruments de Capacity WORKS pour améliorer la compréhension de la réalité des systèmes partenaires.

