

ÉVALUATION EXTERNE - Version abrégée du rapport d'évaluation

Mise en place d'un système régional de métrologie pour soutenir le processus APE dans la zone CEMAC

Pays Région:	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC : Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, Tchad)
Numéro de projet:	2006.2039.3 – 95222 et 2008.2009.8
Durée du projet:	01.2010 – 06.2016 (en deux phases)
Montant de la contribution allemande:	2 Mio. EUR
Période d'évaluation:	Novembre – décembre 2015
Responsables politiques: Allemagne (BMZ)	Ministère fédéral de la Coopération Economique et du Développement en
Organisme d'exécution:	Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) Institut National de Métrologie, Allemagne
PTB Groupe de Travail:	Coopération Technique, Afrique subsaharienne
PTB Coordinateur de projet:	Christin Kulgemeyer, Petra Hagemann
Expert(s)/évaluateur(s):	Birgit Kundermann
Date:	9 mars 2016

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

Liste des abréviations

AFRIMETS	Intra Africa Metrology System
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAFMET	Comité Africain de Métrologie
CE	Certificat d'Etalonnage
CEEAC	Communauté Économique des États d'Afrique Centrale
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CEMACMET	Organisation Sous-Régionale de Métrologie de l'Afrique Centrale
COFRAC	Comité Français d'Accréditation
CW	Capacity Works (Managementmodell der GIZ)
DAC	Development Assistance Committee (der OECD)
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EK	Europäische Kommission
EU	Europäische Union
ENAM	Ecole Nationale de l'Administration et de la Magistrature
EPA	Economic Partnership Agreement
EU	Europäische Union
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IQ	Infrastructure de Qualité (Qualitätsinfrastruktur)
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
KP	Kooperationsprozess
LLP	Lern- und Leistungsprozess
NePAD	New Partnership for Africa's Development

OECD	Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit
OIML	Organisation Internationale de Métrologie Légale
PACIE	Programme d'Appui au Commerce et à l'Intégration Economique (EU/UNIDO)
PACOM	Programme d'Appui à l'amélioration de la Compétitivité de l'économie camerounaise
PIQAC	Programme Infrastructure Qualité de l'Afrique Centrale (EU/UNIDO, composante du PACIE)
PPAMNQ	Programme Pilote d'Appui à la Mise à Niveau, la Normalisation et la Qualité
PTB	Physikalisch-Technische Bundesanstalt
SP	Steuerungsprozess
UEAC	Union des Etats de l'Afrique Centrale
UNIDO	United Nation Industrial Development Organization
UP	Unterstützungsprozess
ZAR	Zentralafrikanische Republik

1. Brève description du projet

Contexte de l'évaluation

La présente évaluation finale du projet "Mise en place d'un système régional de métrologie pour soutenir le processus APE dans la zone CEMAC", réalisé entre janvier 2010 et juillet 2016, a eu lieu au dernier trimestre 2015 afin de pouvoir émettre en temps voulu des recommandations pour un projet consécutif conformément aux besoins identifiés. L'évaluation a été effectuée par Birgit Kundermann (ingénieure agronome diplômée et experte en évaluation) et Djakaridja Nyamba (Master en métrologie).

Le projet

Objectif du présent projet : « Les éléments essentiels d'un système régional de métrologie fonctionnant selon les règles du partage du travail ont été mis en place ». Les éléments essentiels sont décrits plus en détail par quatre indicateurs qui font référence à une stratégie décennale pour le développement d'un système régional de métrologie, d'un réseau régional spécialisé en métrologie, d'une loi-cadre régionale pour l'harmonisation des prestations métrologiques et des capacités techniques des laboratoires dans les pays de la zone CEMAC. Le partenaire politique du projet est la Commission de la CEMAC. Les groupes cibles sont les consommateurs ainsi que les employés des petites et moyennes entreprises des secteurs de l'agriculture et de l'industrie. Le projet s'adresse en outre à des laboratoires dont il convient de développer davantage les compétences en matière de service. Le projet a été doté d'une enveloppe budgétaire de 2 millions d'euros pour la période allant de juillet 2011 à juillet 2016, y compris une prolongation de neuf mois sans majoration des coûts, plus 500 000 euros pour la phase pilote s'étendant de janvier 2010 à juin 2011.

Conditions cadres

La région de la CEMAC compte 45,67 millions d'habitants et un produit intérieur brut cumulé de 88 milliards d'USD (Banque Mondiale, 2012) se caractérisant toutefois par d'extrêmes disparités entre les divers états membres : 21 307 USD/habitant en Guinée Équatoriale contre 470 USD/habitant en République Centrafricaine. Les différents pays sont répartis en classes de revenus selon leur situation économique : pays à faibles revenus (Tchad, République Centrafricaine), pays à revenus moyens (Gabon, Cameroun, Congo) et pays à revenus élevés (Guinée Équatoriale). Cette classification donne différentes conditions d'accès à des prestations fournies par la coopération au développement. Ces différences au sein de la région ne facilitent pas la mise en place d'une culture de coopération régionale. Comparée à la moyenne de l'Afrique subsaharienne, la gouvernance a tendance à être de mauvaise qualité dans les pays de la CEMAC. En raison du conflit armé qui perdure ou rejaillit régulièrement depuis 2013 en République Centrafricaine, les collaborateurs de la Commission de la CEMAC (dont le siège se trouve normalement en République Centrafricaine) ont dû temporairement regagner leurs pays respectifs. Cette situation provisoire perturbe fortement l'efficacité et l'efficience de l'administration. Le processus APE concernant le traité de commerce en soutien duquel le présent projet est prévu se trouve dans l'impasse depuis des années : de tous les pays de la CEMAC, seul le Cameroun a conclu un accord APE intérimaire. Pour le processus APE, l'une des conditions est de disposer d'une infrastructure qualité dont la métrologie est un élément essentiel.

2. Évaluation globale du projet

2.1 État d'avancement du processus de transformation

Pertinence

Le degré de pertinence est élevé car le potentiel d'échanges nationaux, régionaux et internationaux n'est pas épuisé dans la région de la CEMAC – entre autres en raison de l'absence d'une infrastructure qualité. En particulier les échanges de produits agricoles et de produits provenant de secteurs industriels exigeant beaucoup de main d'œuvre ont le potentiel de faire reculer la pauvreté. Il ne semble toutefois pas justifié d'axer les efforts sur le commerce international et la métrologie industrielle tant qu'on n'accordera pas plus d'importance au processus APE. Les conditions préalables pour la métrologie légale et industrielle sont rudimentaires, mais jusqu'à présent, seuls deux des cinq pays actifs possèdent des structures métrologiques dignes d'être développées. Les mesures prévues vont s'attaquer aux nombreux besoins. En pratique, la pertinence théorique passe toutefois au second plan par rapport aux besoins urgents et autres priorités. La pertinence globale est donc évaluée comme étant de 2.

Efficacité

Lors de l'évaluation des indicateurs 6 mois avant le terme du projet, il s'est avéré que deux des quatre indicateurs étaient en grande partie remplis sur le plan des objectifs (la stratégie régionale et la capacité de travail de CEMACMET ainsi que son raccord à AFRIMETS), que le statut de l'indicateur relatif à la directive régionale était avancé et que le niveau des capacités des laboratoires concernant les comparaisons interlaboratoires était relativement avancé, mais seulement en théorie en raison du manque d'équipement des laboratoires. Les conditions préalables ou bien les conditions cadres institutionnelles, stratégiques et normatives pour poursuivre le développement de la métrologie ont donc été créées. Il n'existe cependant pas encore de système régional de métrologie doté de laboratoires (de référence) performants. Un bon degré de sensibilisation des divers acteurs a été atteint grâce aux journées mondiales de la métrologie. Ceci a entraîné une prise de conscience dans les domaines de la métrologie légale et de la métrologie industrielle, mais n'a pas encore conduit à la création de capacités en matière de laboratoires pour les laboratoires de masse, ni pour la métrologie légale. La Commission de la CEMAC s'acquitte de ses obligations en tant que partenaire telles qu'elles sont fixées dans le contrat de coopération. Un important clivage est toutefois observé en ce qui concerne les attentes mutuelles dans le cadre de la réalisation du projet et en ce qui concerne le financement des mesures pour lesquelles le PTB exige des contributions de la part des partenaires pour les activités à réaliser – comme la notion de *coopération* dans le domaine de la politique de développement le laisse entendre – alors que les partenaires attendent du PTB qu'il finance ces activités. Les hypothèses et les risques ne se sont étendus que du point de vue des crises politiques et sont intervenus comme on pouvait s'y attendre (ou comme on pouvait le craindre). L'efficacité globale est donc évaluée comme étant de 3.

Impact

Vu que les prestations prévues n'ont pas été fournies dans leur intégralité et souvent avec un retard important, elles n'ont pas (encore) pu être exploitées dans la mesure prévue. Les impacts attendus n'ont donc pas pu être atteints dans leur intégralité. Malgré ces difficultés au niveau de l'exploitation de ces prestations, un certain nombre d'impacts ont pu être atteints. Plus il s'agit d'impacts indirects et hautement agrégés, plus on peut partir du principe que leur envergure sera limitée. Une plus longue période d'examen aurait été nécessaire au terme du projet. Les hypothèses d'impacts sont étroitement liées au processus APE et au commerce international. Mais des impacts ont également eu lieu aux niveaux national et régional. En outre, le projet a un effet positif sur le développement d'un secteur privé dynamique. L'impact est donc évalué comme étant de 3.

Efficienne

Le concept régional du projet, le concept des acteurs multiples et l'approche *Formation des formateurs* sont des modèles de travail efficaces. En pratique, ces modèles n'ont toutefois pas pu jouer pleinement leur rôle en raison du manque de structure partenaire dynamique au niveau régional pour mettre en valeur ces prestations et parce que les acteurs principaux étaient des partenaires publics et que d'autres protagonistes n'étaient impliqués que sporadiquement ; en outre, les partenaires n'ont pas sollicité les capacités des formateurs qualifiés davantage que pour des connaissances métrologiques de base et le PTB n'avait prévu que des moyens limités dans ce domaine. L'utilisation des fonds a été particulièrement efficace. Pendant la durée du projet, les prestations n'ont par contre pas été réalisées aussi efficacement car d'importants processus de coopération et de pilotage au niveau des conditions préalables n'ont été fournis qu'avec beaucoup de retard, ce qui a également retardé le début d'autres processus de pilotage et de prestations. Les conceptions contradictoires quant aux attentes entre le PTB et la structure régionale ainsi que le pilotage par le PTB depuis Braunschweig ont entraîné un manque de dynamisme de la gestion du projet ainsi qu'une communication axée principalement sur des aspects purement administratifs. La gestion du réseau et la coopération régionale par le comité directeur de CEMACMET n'ont pas été animées de manière satisfaisante. L'efficience globale est donc évaluée comme étant de 3.

Durabilité

La durabilité de l'approche régionale est un point critique car toutes les activités (y compris les réunions régionales parentes) de CEMACMET sont financées par le PTB et aucune dynamique régionale laissant espérer une gestion économiquement saine du réseau à l'avenir ne s'est mise en place. Par contre, de plus en plus de contributions à la métrologie ont été faites – ou du moins annoncées – au niveau national, en particulier au Cameroun et au Gabon, ce qui laisse espérer dans une certaine mesure un développement autonome à l'avenir. Au final, les investissements dans les mesures de sensibilisation et de formation sont relativement durables car selon leur domaine d'application, elles sont exploitées dans l'immédiat (surtout dans le secteur privé) ou elles pourront l'être plus tard. De la même manière, la directive régionale relative à la métrologie peut être utilisée de manière durable et sans coûts supplémentaires. Sans le financement de CEMACMET et des activités, la stratégie régionale ne représente cependant pas un acquis durable. La durabilité globale est donc évaluée comme étant de 3.

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

Stratégie

La stratégie du projet est plausible et a été développée en étroite concertation avec les personnes concernées dans le cadre de la phase pilote du projet. Grâce à la création de CEMACMET, cette stratégie permet une bonne intégration internationale aux systèmes de métrologie. Son fort ancrage au niveau régional (où la cohésion constitutionnelle est encore bien insuffisante et où le manque de personnel au niveau de la Commission de la CEMAC persiste) était par contre beaucoup moins réaliste car la dynamique régionale de coopération est faible en raison des conditions cadres difficiles et d'un contexte où la culture de coopération régionale n'est pas suffisamment développée. Le projet agit en tant que mesure individuelle en complément de mesures de l'UE ou de l'ONUDI en faveur du développement de l'infrastructure qualité. Cette coopération n'englobe cependant pas les activités de lobbying pour l'infrastructure qualité sur le plan politique. Ce manque de liens avec les axes essentiels de la coopération allemande au développement ne permet pas de créer la pression politique nécessaire à une amélioration des conditions cadres. La situation initiale dans les différents pays a été suffisamment bien étudiée, mais les mesures mises en place n'étaient pas spécifiquement adaptées aux besoins particuliers des différents pays, ni même formulées clairement sous forme de stratégie de *capacity development*. En voulant tenir compte des conditions cadres défavorables, le système souhaité a été prudemment axé sur l'existence du système régional de métrologie plutôt que sur son opérabilité. Le facteur de réussite *stratégie* est donc évalué comme ayant réalisé 40 % des 60 % d'objectifs pouvant potentiellement être atteints.

Coopération

Le partenaire du projet est la Commission régionale de la CEMAC qui, par manque de personnel, n'a toutefois délégué qu'une seule personne au traitement des affaires importantes ayant trait à la coopération et qui, par conséquent, n'apporte qu'une faible contribution à la coopération. Dans cinq des états membres, la coopération s'effectue par le biais de coordinateurs nationaux et ce avec différents résultats en matière de qualité. Le réseau de métrologie CEMACMET qui a vu le jour en 2011 est, en principe, également opératif au niveau de ces groupes de travail techniques. Le raccord à AFRIMETS a eu lieu en 2012, mais les échanges restent jusqu'à présent limités. CEMACMET fait preuve de peu de dynamisme, d'une part car le réseau n'est pas doté d'un "budget de base", d'autre part car la gestion du réseau sur fond de manque d'intégration régionale est faible alors que les attentes vis-à-vis du PTB sont élevées. Le secteur privé est intégré à CEMACMET par le biais de représentants individuels, ce qui lui donne accès à des mesures de formation. La société civile (chambres et organisations de consommateurs) et les établissements de formation (universités et formation professionnelle) ne sont quant à eux pas impliqués en permanence. Les potentiels de ces partenaires autres que publics ne sont pas exploités au maximum alors qu'ils pourraient justement créer cette dynamique qui manque jusqu'à présent – surtout grâce à une meilleure intégration du secteur privé. Le facteur de réussite *coopération* est donc évalué comme ayant réalisé 40 % des 70 % d'objectifs pouvant potentiellement être atteints.

Structure de pilotage

Le pilotage du projet est assuré par le comité de pilotage qui se réunit une à deux fois par an et est impliqué dans toutes les décisions importantes du point de vue de leur contenu (planning annuel des opérations, évaluation des progrès réalisés, décisions stratégiques importantes). Le planning financier, lui, est assuré par le PTB. Le pilotage opératif global incombe aux responsables du PTB en collaboration avec le coordinateur régional qui est subordonné au PTB et à la Commission de la CEMAC. Des coordinateurs organisent les activités au niveau national. En pratique, le "co-pilotage" n'est que très peu marqué et se concentre plutôt sur les activités à venir alors que le pilotage global s'effectue depuis Braunschweig. Dans la région de la CEMAC qui se caractérise par une dynamique de développement faible et instable, un tel modèle de pilotage aboutit à des pertes d'efficacité, d'efficience et de durabilité, ce qui est aussi en partie dû au fait que la communication à distance (par téléphone ou par courriel) est très limitée du côté des représentants régionaux et que la notion d'appropriation (*ownership*) ne s'est pas encore établie au niveau régional. Le facteur de réussite *structure de pilotage* est donc évalué comme ayant réalisé 30 % des 60 % d'objectifs pouvant potentiellement être atteints.

Processus

Dans ce projet, deux processus de pilotage essentiels au développement du système de métrologie (la stratégie régionale et la directive régionale) ont été rencontrés ; ces processus n'ont toutefois été mis en œuvre qu'avec beaucoup de retard, ce qui n'a pas favorisé la mise en place des conditions préalables pour les autres processus. En outre, il y a eu deux autres processus de coopération reposant l'un sur l'autre (création de CEMACMET et raccord à AFRIMETS). L'opérabilité de CEMACMET n'a été réalisée qu'en 2014 avec la nomination des membres, si bien que le réseau n'a pas encore pu beaucoup contribuer aux autres processus d'apprentissage et de performance ; la directive régionale (processus de pilotage) s'en est également trouvée retardée. Le raccord à AFRIMETS (qui est jusqu'à présent plutôt passif) n'a pas été affecté. Les processus d'apprentissage et de performance à des fins de sensibilisation ont pu avoir lieu sans trop d'encombres. En outre, les contenus abordés lors des mesures de formation auprès du secteur privé ont pu être valorisés. Cependant, la mise en place de capacités en matière de laboratoires a été fortement gênée et les changements prévus au sein des institutions publiques ont également été entravés, d'une part parce que les conditions légales ont été mises en place avec lenteur et de manière incomplète et d'autre part parce que les institutions sont, de manière générale, peu performantes ou ne le sont qu'au terme de longues procédures administratives. Le site web de CEMACMET a été mis en place dès 2011 en tant que mesure de soutien ; il est parfaitement opératif mais n'est guère utilisé. Le facteur de réussite *processus* est donc évalué comme ayant réalisé 40 % des 70 % d'objectifs pouvant potentiellement être atteints.

Apprentissage et innovation

Le PTB remplit une fonction importante dans le domaine de la formation en métrologie dans la région. Toutefois, les mesures proposées ne sont pas appropriées pour pallier les déficits dans la formation de base des métrologues (au niveau des universités et universités de sciences appliquées), si bien que dans certains pays (en particulier au Tchad, au Congo et en République Centrafricaine), le manque de qualifications dans les établissements publics subsiste. Les mesures portent plus sur la métrologie industrielle que sur la métrologie légale,

alors que cette dernière fait figure de parent pauvre dans les pays de la CEMAC. Grâce à la bonne organisation de la journée mondiale de la métrologie, la sensibilisation a permis bien progresser. De même, la restitution des connaissances obtenues par les formateurs ayant eux-mêmes été formés a également largement participé à la sensibilisation à la métrologie. Cependant, il n'y a toujours pas eu de contributions concrètes lorsqu'il s'agit de la formation (professionnelle et universitaire) en métrologie. Le facteur de réussite *apprentissage et innovation* est donc évalué comme ayant réalisé 50 % des 80 % d'objectifs pouvant potentiellement être atteints.

3. Processus et expériences d'apprentissage

Étant donné les besoins importants et le peu de performance de la dynamique de développement dans la région – déjà pour des besoins en amont de ceux liés au projet, qui plus est en situation de crise et avec une gouvernance de piètre qualité – les résultats obtenus par rapport aux critères CAD et aux facteurs de réussite restent médiocres. La décision de miser sur la promotion de l'économie et du commerce dans la région malgré cette situation difficile a été une décision prise au niveau politique, sans tenir compte du contexte de coopération.

La structure de pilotage centrale du PTB ne se prête guère à des projets visant à la mise en place de réseaux et institutions régionaux performants dans des pays où les conditions générales sont déjà difficiles et où les partenaires sont souvent peu motivés et agissent de manière autonome au sein d'institutions publiques. Dans ces circonstances, la majeure partie des activités de pilotage reviennent au PTB à Braunschweig, ce qui conduit à des pertes d'efficacité et d'effectivité en raison de l'éloignement. Ainsi, la poursuite de cette coopération dans le cadre d'un nouveau projet devra-t-elle être liée à des conditions minimum de coopération de la part des partenaires.

4. Recommandations

La poursuite de la coopération avec la région de la CEMAC devra faire l'objet des conditions décrites ci-dessous ou bien s'effectuer selon les lignes directrices suivantes :

- La Commission de la CEMAC devient véritablement responsable du pilotage de la mise en œuvre de la stratégie régionale ayant été adoptée et met en place un budget pour CEMACMET qui, à son tour, met en œuvre la stratégie régionale.
- Ceci permet à CEMACMET d'agir et de remplir son rôle de base sans aucun apport financier de la part du PTB car la Commission de la CEMAC met à disposition les moyens financiers nécessaires dès 2017. Ceci permet de poursuivre la coopération avec CEMACMET dans de meilleures conditions ; CEMACMET devra toutefois continuer de bénéficier de conseils et d'orientation en matière de développement organisationnel.
- D'autres protagonistes, le secteur privé en particulier, mais aussi des chambres et autres établissements de formation, sont davantage impliqués dans le soutien, ce qui laisse présager une meilleure dynamique dans le domaine de la mise en œuvre.

- Le soutien est davantage axé sur les besoins spécifiques des pays en question et, à partir de cela, contribue aux échanges de capacités et de compétences entre les divers pays.
- Le soutien devra englober la métrologie légale et la métrologie industrielle et s'axer non seulement sur le commerce international, mais aussi sur les échanges nationaux et régionaux.
- L'intégration du projet PTB à la coopération internationale en matière de commerce et d'infrastructure qualité s'intensifie, ce qui facilite la communication (en particulier par le biais de l'UE) au niveau politique entre autres. Le BMZ devra encourager un dialogue politique en conséquence avec l'UE.

Il conviendra de déterminer un point de rupture théorique pour la coopération avec la Commission de la CEMAC si le financement de base n'est pas assuré et qu'une appropriation accrue du processus ne se fait pas ressentir.

Mentions légales

Éditeur

Physikalisch-Technische Bundesanstalt
Bundesallee 100
38116 Braunschweig
Allemagne

Responsable

9.01 Processus de Coopération Internationale
evaluierung-9.3@ptb.de
www.evaluierung.ptb.de

Mentions légales

Éditeur

Physikalisch-Technische Bundesanstalt
Bundesallee 100
38116 Braunschweig
Allemagne

Responsable

9.01 Processus de Coopération Internationale
evaluierung-9.3@ptb.de
www.evaluierung.ptb.de