

**Évaluation indépendante**

# **Afrique de l'Ouest**

**Évaluation indépendante des programmes régionaux  
de l'ONUDI visant le renforcement des capacités  
commerciales en Afrique de l'Ouest**

**VOLUME I**



**ONUUDI GROUPE D'ÉVALUATION**

**Évaluation indépendante  
des programmes régionaux de l'ONUUDI  
visant le  
renforcement des capacités commerciales  
en Afrique de l'Ouest**



Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

Vienne, 2013

Distr. GENERAL

ODG/EVA/12/R.10-1

Volume I

Avril 2013

Original: Français

Ce rapport contient des renseignements confidentiels et est uniquement destiné à l'usage officiel.

# Table des matières

Liste des abréviations.....	iii
Glossaire des termes techniques d'évaluation.....	v
Résumé analytique.....	vii
1. Introduction .....	1
1.1. Objectifs et contexte de l'évaluation.....	1
1.2. Objectifs du programme, complémentarité et vue d'ensemble.....	2
2. Contexte régional et national.....	4
3. Considérations générales.....	8
3.1. Approches systémiques .....	8
3.2. Les programmes de développement régionaux et le principe de la subsidiarité ...	10
3.3. Subventions et biens publics.....	11
4. PRMN – Résultats et défis .....	13
4.1 L'approche de l'ONUDI à la « Mise à Niveau Industrielle » .....	13
4.2 PRMN conception et étapes de mise en œuvre .....	14
4.3 Adaptation contextuelle de la méthodologie MNI.....	17
4.4 Lancement des bureaux nationaux et des programmes de MNI .....	18
4.5 Renforcement des services d'appui aux entreprises (BDS) .....	19
4.6 Accès au financement : création de fonds de « mise à niveau » et de « restructuration » .....	23
4.7 Processus de mise à niveau et résultats.....	25
4.8 Gestion du programme.....	28
4.9 Proposition de document pour la phase de déploiement.....	29
5. PQAQ – Réalisations et défis.....	31
5.1 Aperçu de l'approche SMTQ de l'ONUDI.....	31
5.2 PQAQ mise en œuvre et principales étapes.....	32
5.3 Composante politique de qualité.....	33
5.4 Composante laboratoires d'analyses .....	34
5.5 Composante métrologie .....	36
5.6 Composante organismes d'inspection .....	36
5.7 Assistance directe aux entreprises pour la certification .....	37
5.8 Centres techniques régionaux .....	38
5.9 Dimension régionale du PQAQ .....	38
5.10 Conclusions et principaux défis.....	41
6. L'effectivité .....	43
7. Liens et coordination .....	47
8. Pertinence et appropriation .....	50
9. Les perspectives d'impact .....	53
10. Recommandations .....	60
10.1 Recommandations pour le PRMN.....	60
10.2 Recommandations pour le PQAQ .....	62
10.3 Recommandations générales à la Direction de l'ONUDI .....	64

**Annexes (document séparé en version électronique seulement):**

Annexe 1 – Termes de référence

Annexe 2 – Synthèse des conclusions pour le PRMN

Annexe 3 – Synthèse des conclusions pour le PQAO

Annexe 4 – Evaluation du PQAO se référant aux recommandations de l'évaluation  
thématique SMTQ

Annexe 5 – Rapports pays

Annexe 6 – Liste des personnes rencontrées

Annexe 7 – Documents consultés

## Liste des abréviations

AAFEX	Association Afrique Agro Export
ACP	Pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique
AFD	Agence Française de Développement
ALE	Accord euro-méditerranéen de libre-échange
APE	Accords de Partenariat Economique
AT	Assistance Technique
BDS	Business Development Services (anglais pour: 'services de développement des entreprises', SDE)
BRMN	Bureau Régional de Mise à Niveau
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CER	Commissions Economiques Régionales
CMRR	Centre de Métrologie de Référence Régionale
CNP	Coordinateur National de Programme
CODEX	<i>Codex Alimentarius</i> , une collection de normes, de lignes directrices et des codes d'usages et d'autres recommandations internationalement reconnu relatifs à l'alimentation, la production alimentaire et la sécurité alimentaire
COFRAC	Comité Français d'Accréditation
COPIL/ CPR	Comité de Pilotage Régionale
CPN	Comité de Pilotage Nationale
CTP	Conseiller Technique Principal
CTR	Centres Techniques Régionaux
DAC	Comité d'Aide au Développement
DPI	Droits de propriété industrielle
EMQP	ECOWAS-Mauritania Quality Programme (Programme Qualité ECOWAS-Mauritanie')
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture)
IDE	Investissement Direct Etranger
ISO	International Standards Organization (Organisation International de Normalisation)
IUEC	Initiative on Industrial Upgrading and enterprise competitiveness (Initiative pour la mise à niveau industrielle et la compétitivité des entreprises)
MNI	Mise à Niveau Industrielle
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation (Agence norvégienne pour le développement international)
NORMCERQ	Secrétariat régional de la Normalisation, de la Certification et de la promotion de la Qualité
OIML	Organisation Internationale de Métrologie Légale

OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
OTC	Obstacles techniques au commerce
PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PQ	Programme Qualité
PQAO	Programme Qualité en Afrique de l'Ouest
PRDCC	Programme de Renforcement et de Développement des Capacités Commerciales
PRMN	Programme Régional de Mise à Niveau
PTB	Physikalisch-Technische Bundesanstalt (Agence nationale de métrologie de la République fédérale d'Allemagne)
R&DI	Programmes de Recherche et Développement Industriel
RCC	Renforcement des Capacités Commerciales
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation (anglais pour: 'Association sud-asiatique pour la coopération régionale')
SFP	Sustainable Fisheries Programme (anglais pour: 'Programme pour la pêche durable')
SIDA	Swedish International Development Agency (Agence suédoise de coopération internationale au développement')
SMTQ	Standards, Metrology, Testing and Quality Management (Gestion de normalisation, de métrologie, d'essais et de qualité')
SNQ	Système National de Qualité
SOAC	Système ouest-africain d'accréditation
SOAMET	Secrétariat ouest-africain de métrologie
SPS	Sanitaires et phytosanitaires
SPX	Subcontracting and Partnership Exchange (Compagnonnage industriel et instruments d'appui à la sous-traitance')
SQAM	Standards, Quality Assurance, Accreditation and Metrology Programme (Programme pour les normes, l'assurance de la qualité, l'accréditation et la métrologie')
TRAQUE	Trade-related assistance and quality enabling programme (Assistance liée au commerce et programme permettant la qualité')
TUNAC	Conseil National d'Accréditation en Tunisie
UCR	Unité Régionale de Coordination
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
VAI	Valeur Ajoutée Industrielle

## Glossaire des termes techniques d'évaluation<sup>1</sup>

Appropriation ( <i>ownership</i> )	Mesure dans laquelle les parties prenantes ont été consultées, dès le début, sur les objectifs du projet et ont manifesté leur soutien durant toute la durée du projet; intensité d'utilisation des résultats par le client/bénéficiaire.
Efficacité ; succès ; réussite ( <i>effectiveness</i> )	Mesure dans laquelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints (ou sont en train de l'être), compte tenu de leur importance relative.
Efficience ( <i>efficiency</i> )	Mesure dans laquelle les ressources (fonds, expertise, temps, etc.) sont converties en résultats de façon économe.
Indicateur	Facteur ou variable, de nature quantitative ou qualitative, qui constitue un moyen simple et fiable de mesurer des changements liés à l'intervention, et d'aider à apprécier la performance d'un acteur du développement.
Cadre logique ( <i>Logical framework/Logframe</i> )	Outil visant à améliorer la conception des actions, le plus souvent au niveau des projets. Cela suppose d'identifier les éléments stratégiques (ressources, extrants, réalisations, impacts) et leurs relations causales, les indicateurs, ainsi que les facteurs extérieurs (risques) qui peuvent avoir une influence sur le succès ou l'échec de l'action. Il facilite ainsi la conception, l'exécution et l'évaluation d'une intervention de développement. Terme connexe : gestion axée sur les résultats.
Réalisation; effet direct ( <i>outcome</i> )	Ce que l'action doit accomplir ou a accompli à court ou à moyen terme. Termes connexes : résultat, extrant, produit, impacts, effet.
Produit ( <i>output</i> )	Biens, équipements ou services qui résultent de l'action de développement. Le terme peut s'appliquer à des changements induits par l'action qui peuvent conduire à des effets directs.
Pertinence ( <i>relevance</i> )	Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds. Remarque : rétrospectivement, la question de la pertinence consiste souvent à s'interroger sur le fait de savoir si les objectifs de l'action ou sa conception sont encore appropriés, compte tenu de l'évolution du contexte.
Résultats	Extrants (produits), réalisations ou impacts (escomptés ou non, positifs et/ou négatifs) d'une action de développement. Termes connexes : réalisation, effet direct, impacts.

<sup>1</sup> Basé sur le glossaire préparé par l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Direction de la Coopération pour le Développement (OCDE/DAC), mai 2002



Durabilité ; pérennité ; viabilité ( <i>sustainability</i> )	Continuation des bénéfices résultant d'une action de développement après la fin de l'intervention. Probabilité d'obtenir des bénéfices sur le long terme. Situation grâce à laquelle les avantages nets sont susceptibles de résister aux risques.
---	--

# Résumé analytique

## Contexte et introduction

Le présent rapport couvre l'évaluation interne (indépendante) de deux programmes régionaux à grande échelle mis en œuvre par l'ONUDI en Afrique de l'Ouest:

- « Restructuration et mise à niveau des industries dans les pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) » (abrégé sous le sigle PRMN) avec un budget total de 11,7 millions d'euros, dont 10,9 millions d'euros financés par l'UEMOA et 0,8 million d'euros financés par l'ONUDI ;
- « Appui à la Compétitivité et à l'Harmonisation des Mesures Obstacles techniques au commerce (OTC) et Sanitaires et phytosanitaires (SPS) » (abrégé sous le sigle PQAO pour « Programme Qualité en l'Afrique de l'Ouest ») avec un budget total de 16,9 millions d'euro financés par l'Union Européenne (UE).

Les deux programmes ont commencé en 2007 et se sont achevés respectivement en juin 2012 (PRMN) et en décembre 2012 (PQAO). Le PRMN a couvert les huit pays membres de l'UEMOA et le PQAO les 15 quinze pays membres de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Mauritanie.

L'objectif premier de cette évaluation était de fournir des informations à l'ONUDI sur le suivi envisagé des deux programmes. L'évaluation complète mais ne remplace pas les évaluations des deux programmes par les bailleurs. L'évaluation a été conduite par une équipe d'évaluateurs internationaux : Leny van Oyen, Cécile Carlier, Jorge Canossa, Michaela Fleischer et Peter Loewe (évaluateur principal de l'ONUDI) en tant que chef d'équipe. L'évaluation couvre une revue documentaire; des enquêtes en ligne et des entretiens avec les Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA, les délégations de l'UE à Abuja et Ouagadougou ainsi que le personnel de l'ONUDI au siège et sur le terrain. Huit des 16 pays bénéficiaires ont été visités.

## Considérations générales

L'évaluation a mis l'accent sur le besoin d'une *approche systémique*, vu que les questions concernant la mise à niveau industrielle (MNI) et les Normes, Métrologie, Essais et contrôle de Qualité (abrégé dans ce rapport en anglais : SMTQ) sont influencées par un grand nombre de facteurs et d'interactions. En outre, comme les deux programmes couvrent des interventions au niveau régional ainsi qu'au niveau national, un accent a été mis sur le *principe de la subsidiarité*, soulignant l'idée que les autorités supranationales devraient se tenir à leur «fonction subsidiaire» et n'effectuer que des tâches qui ne peuvent être exécutées efficacement au niveau national ou local. L'équipe d'évaluation a de même noté que les deux programmes intervenaient par un certain degré de subventions, dont l'effet (en termes de surmonter les défaillances du marché ou éventuellement altérer les marchés des services) n'a pas été suivi par les deux programmes.

## PRMN

La portée régionale du PRMN (un programme «pilote») était innovatrice, mais la durée prévue de deux ans était très ambitieuse et le programme a été étendu à cinq ans. L'identification de produits prioritaires à l'intérieur du secteur cible de l'agro-industrie n'a pas été utilisée entièrement pour cibler les interventions du programme. Malgré les différences de contexte

entre les pays, le budget et les objectifs du programme étaient uniformes pour tous les pays (approche « égalitaire »). Le PRMN a initié la création de bureaux nationaux de mise à niveau industrielle (MNI) dans tous les pays, sauf au Sénégal, au Mali et au Burkina Faso étant donné que ces pays avaient déjà des programmes nationaux de MNI en cours. Dans la plupart des cas, les bureaux de MNI ont été créés comme des entités distinctes plutôt que d'être ancrés aux infrastructures et projets œuvrant pour le développement des entreprises déjà existantes. Vu que les procédures du PRMN et celles des programmes nationaux de MNI n'étaient pas entièrement alignées, certaines faiblesses sont apparues. Les bureaux de MNI se considéraient marginalisés en ce qui concerne la mise en œuvre des plans de mise à niveau. Le PRMN a atteint son objectif d'élaborer des programmes nationaux de MNI dans tous les pays participants, même si actuellement pas tous les programmes sont financés et opérationnels.

Le programme a fait des efforts importants concernant la sensibilisation et la formation des parties prenantes publiques et privées sur le concept et la méthodologie de la MNI. La diversité des participants a été considérée large et les formations plutôt générales. Un total de 17 cabinets de conseil de la région a participé dans 116 études diagnostiques et plans de mise à niveau. Environ 190 consultants nationaux ont travaillé avec des consultants internationaux sur les activités de mise à niveau « immatérielle » menées par deux cabinets de conseil internationaux au niveau de 99 entreprises (nombre d'entreprises avec des plans de mise à niveau approuvés). Pourtant, rien n'indique dans quelle mesure le fonctionnement des marchés nationaux et régionaux des services de développement des entreprises (abrégé dans ce rapport en anglais : BDS) liés à la MNI s'est améliorée durablement. Pour la MNI liée à la « qualité », une coopération avec le PQAQO a été envisagée et mise en œuvre, mais avec des retards importants à cause d'une finalisation tardive des plans de mise à niveau et des défis de coordination et de communication entre les deux programmes.

Dans l'ensemble, les entreprises ont été très satisfaites des rapports de diagnostic (même si le temps pour leur préparation a été considérée longue) et de la qualité et la compétence de l'expertise fournie par le programme. Comme l'accès au financement est un problème majeur des entreprises afin de pouvoir s'engager dans des « investissements matériels », les attentes des pays participants et des entreprises en ce qui concerne le mécanisme de subvention du PRMN, géré directement par l'UEMOA, étaient élevées. Pourtant, moins de la moitié des entreprises (44 sur 99) ont présenté des demandes de subventions et le processus de remboursement géré de manière centralisée au niveau régional a été considéré lourd et a généré des frustrations. Les liens avec le secteur financier (caractéristique d'une approche systémique) a été moins souligné qu'initialement prévu.

En ce qui concerne la gestion du programme, on peut noter que, malgré le dévouement et l'expertise, l'efficacité de sa gestion a été affectée à cause d'une rotation élevée au siège ainsi qu'au niveau de la coordination du projet sur le terrain. Le programme manquait d'un mécanisme de suivi des résultats solide – la clé pour l'apprentissage des leçons et l'amélioration du programme. Même si un bon nombre des résultats envisagés ont été atteints, le manque de données empêche une évaluation adéquate de l'efficacité du programme. Les dispositions relatives à une évaluation d'un programme de cette taille n'ont pas été respectées.

Le document de programme pour la prochaine phase a été élaboré mais une révision approfondie, reflétant les leçons tirées de la phase pilote, a été exigée.

## **PQAQO**

Pour les pays membres de l'UEMOA, le PQAQO représentait le programme de suivi d'un programme SMTQ antérieur (Programme Qualité 1/ PQ1), alors que dans les autres pays et

pour la Commission de la CEDEAO, c'était le premier programme régional de SMTQ. La durée prévue de 3 ans s'est avérée d'être très ambitieuse et le programme a été prolongé à plusieurs reprises ; la dernière extension couvre une phase de transition d'un an (2012). Travailler avec deux Commissions économiques régionales (« double propriété ») était difficile et les lacunes en matière de communication ont affecté la vitesse de la prise de décisions sur la mise en œuvre du programme. Initialement le PQAQO était scindé en deux sous-programmes : PQ2 pour l'UEMOA et EMQP pour CEDEAO + la Mauritanie ; une structure de gestion du programme unifiée a été mise en place en 2011 et des mesures de décentralisation ont été prises. Avant l'unification, le mode d'implémentation du programme avait été considéré par les partenaires comme trop centralisé.

Au niveau régional, le programme a fourni des conseils politiques aux organismes régionales de SMTQ créés sous le PQ1 (UEMOA). Vers la fin du programme, l'initiative de la CEDEAO de créer une politique régionale de qualité (adoptée en octobre 2012) a été soutenue. Une autre activité régionale concerne le « Prix Qualité » créé pour l'UEMOA ; des activités pour la création d'un système de récompense/de prix similaire au CEDEAO sont en cours. En ce qui concerne la création de normes et de marques de certification de produits régionaux, le progrès est limité. Les institutions régionales de qualité au niveau de l'UEMOA sont dans un stade précoce et il manque d'informations sur leur transfert (si oui/ quand/ comment) vers la CEDEAO. Un accent politique plus fort plus tôt dans le programme - considérée comme catalyseur pour mobiliser l'appropriation nationale et régionale et le financement pour une infrastructure de qualité durable – était parmi les leçons tirées d'une revue interne/ auto-évaluation remarquable (2011).

Au niveau national, le PQAQO a soutenu 48 laboratoires. Au moment de l'évaluation, sept laboratoires étaient accrédités et 13 attendaient l'accréditation à la fin 2012. Le PQAQO surveillait le progrès technique des laboratoires, mais les informations sur les services fournis et les revenus générés par les laboratoires n'ont pas été monitorisées (bien que ceci soit la clé pour la durabilité d'un programme). Les aspects d'organisation et de gestion « commerciale » de la mise à niveau des laboratoires (plans d'affaires, statuts des laboratoires publics) n'ont pas reçus l'attention nécessaire. L'entretien des équipements des laboratoires est un problème qui a été abordé sous le PQAQO au niveau régional (sous forme d'études et de discussions), mais des solutions concrètes pour le résoudre n'ont pas été présentées.

En ce qui concerne la composante métrologie, le programme a couvert des domaines tels que les conseils politiques et l'achat des équipements de base pour 15 organismes nationaux de métrologie. Peu d'information n'est disponible sur les tendances concernant la demande de services de métrologie et d'étalonnage offerts par ces organismes.

En ce qui concerne les services d'inspection, l'accent a été mis sur la sensibilisation et la formation des inspecteurs des organismes de contrôle phytosanitaire et vétérinaire. La rationalisation et l'harmonisation des procédures d'inspection au niveau régional et national restent in défi qui impliquent plusieurs organisations. Alors que d'autres agences de l'ONU, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations), jouent un rôle normatif pour la sécurité alimentaire, l'ONUDI est plus concernée par les normes volontaires.

Le motif principal pour le soutien d'entreprises était de former des consultants et des auditeurs spécialisés. L'assistance aux entreprises s'est concentrée sur la certification (en coopération avec le PRMN) et a couvert 106 entreprises dans les pays de l'UEMOA et 29 entreprises pour les EMPQ. Au moment de l'évaluation, 13 sociétés ont été certifiées.

Un autre domaine de coopération avec le PRMN concernait la création envisagée de sept

« Centres Techniques Régionaux » (CTR) (pour démontrer l'état de l'art des techniques dans des sous-secteurs agro-industriels sélectionnés), mais outre l'équipement fourni à certains des centres, les activités de cette composante n'ont pas été menées (il est plutôt envisagé de les développer dans la prochaine phase).

En général, le niveau de réalisation en ce qui concerne la gamme des résultats attendus (au niveau des extrants) du programme est variable mais globalement satisfaisante. Il est difficile d'évaluer l'efficacité au niveau des résultats vu que les données sur l'utilisation des services de laboratoire et d'autres résultats sont rares.

### **Synergies**

En ce qui concerne la *coordination externe*, des signes de coordination inter-programmes avec des programmes sectoriels financés par l'UE existent au niveau régional et national, comme par exemple avec le « Sustainable Fisheries Programme » (SFP), et aussi avec des programmes soutenus par des donateurs bilatéraux comme par exemple avec l'Agence Française de Développement (AFD) qui soutient « l'Association Afrique Agro-Export » (AAFEX). Dans certains cas, la coopération aurait pu être plus approfondie. Il y avait aussi des liens avec la Physikalisch-Technische Bundesanstalt (Agence nationale de métrologie de la République fédérale d'Allemagne/ PTB) – y inclut l'idée de créer des « Centres de Métrologie de Référence Régionale » (CMRR) initiés sous le PQ1 – mais la coopération au niveau opérationnel était difficile.

En ce qui concerne la *coopération inter-programme*, le PRMN et le PQAQ ont fait des efforts pour transformer la complémentarité potentielle en activités conjointes, tel que l'appui des entreprises à la certification. Toutefois, des différences de procédures et des problèmes de communication ont conduit à des retards importants dans la mise en œuvre conjointe. Même ayant été planifiés indépendamment, les deux programmes ont été complémentaires et d'une pertinence stratégique pour les deux commissions régionales, mais ils manquaient de structure de gouvernance et de mise en œuvre commune. La coordination entre le PRMN et les programmes nationaux de MNI s'est révélée complexe et difficile (en raison des différences des procédures). Dans le cas du PQAQ, la coordination entre le programme régional et le programme national de qualité au Ghana a été jugée un cas de bonne pratique.

### **Les perspectives d'impact**

Le PQAQ et le PRMN visent explicitement à améliorer la compétitivité de la région et son intégration dans l'économie mondiale. L'objectif initial des interventions était l'identification des produits dits « prioritaires » pour les pays bénéficiaires, mais cette approche n'a pas été suivie systématiquement pendant la mise en œuvre. Les interventions ont certainement contribué à l'amélioration de la performance commerciale globale, elles ne sont pourtant pas suffisantes pour conduire à l'amélioration de la compétitivité et du commerce. En ce qui concerne la conception du PQAQ, l'amélioration de la compétitivité à l'importation de l'industrie locale et la protection de l'industrie et des consommateurs contre la production et les importations de mauvaise qualité n'était pas parmi les priorités du programme. Le fait que le PRMN n'ait pas su extraire et analyser la richesse des informations contenues dans les « rapports de diagnostics » est considéré comme lacune majeure pour un programme « pilote ».

## **Recommandations**

L'évaluation a fait une série de recommandations pour (i) le PRMN, (ii) le PQAO et (iii) la Direction de l'ONUDI. Les points principaux sont résumés ci-dessous (cf. chapitre 10 pour la liste complète des recommandations) :

### *PRMN*

- Révision du document projet de la phase de déploiement ;
- Respect du principe de subsidiarité (accent de la composante régionale sur le réseautage, l'échange de bonnes pratiques, la formation et les conseils) ;
- La Commission de l'UEMOA devrait se retirer progressivement de l'intervention directe auprès des entreprises et soutenir activement les programmes nationaux (soutien financier ; soutien dans la mobilisation de fonds pour les programmes nationaux) ;
- Facilitation de l'accès au financement en établissant des liens effectifs avec des structures financières existantes et en identifiant des mécanismes d'incitations fiscales pour financer la mise à niveau (primes et exonérations) ;

### *PQAO*

- Mettre l'accent sur la complémentarité du programme régional et les programmes nationaux ;
- Adoption totale du principe de subsidiarité et priorisation des défis de dimension régionale (telles que les organismes régionaux de SMTQ, lois, normes et certificats de produits ; harmonisation régionale de réglementations et politiques nationales ; évaluations des systèmes nationaux de qualité pour la formulation de plans directeurs SMTQ et de projets ; échange de bonnes pratiques ; assistance aux programmes nationaux par conseils et formations) ;
- Renforcer l'orientation du programme vers les priorités du marché ;
- Recherche de solutions au problème de faible niveau d'entretien des équipements des laboratoires ;
- Coordination plus efficace entre les programmes et projets SMTQ de différents donateurs ;
- Approfondissement de la coopération avec la PTB en ce qui concerne l'appui envisagé aux programmes dans le domaine de la métrologie (y compris une étude des capacités de métrologie, des besoins et des conditions préalables pour un rôle efficace des centres de référence régionaux de métrologie envisagés) ;
- Renforcement du groupe régional d'experts en accréditation et expansion des partenariats avec des organismes d'accréditation ;

### *La Direction de l'ONUDI*

- Approfondissement de la coordination/ de l'intégration des interventions SMTQ et MNI ;
- Examen systématique des programmes régionaux (en particulier UE) et des différentes façons de mettre en pratique le principe de subsidiarité ;
- Mettre l'accent sur un suivi plus solide et sur les leçons, en particulier pour les projets ou programmes « pilotes » ;
- Renforcer la décentralisation de la gestion des programmes vers le terrain (mise en valeur du nouveau système informatique pour la planification des ressources de l'entreprise (« Enterprise Resource Planning ») ;

- Application stricte du règlement interne concernant les évaluations obligatoires, en particulier en ce qui concerne les programmes ou projets d'un volume financier de plus d'un million d'euros;

# 1. Introduction

---

## 1.1. Objectifs et contexte de l'évaluation

Cette évaluation indépendante concerne deux programmes régionaux de grande échelle de « Renforcement des Capacités Commerciales » (RCC) en Afrique de l'Ouest:

- *“Restructuration et mise à Niveau des industries dans les pays de l’UEMOA”* abrégé sous le sigle “PRMN”; (10,9 millions d’euros financés par l’UEMOA, 0,8 million d’euros de financements ONUDI)
- *“Appui à la Compétitivité et à l’Harmonisation des Mesures OTC et SPS”*, abrégé sous le sigle PQAO pour “Programme Qualité en l’Afrique de l’Ouest” (16,9 millions d’euro financés par l’EU).

Les deux programmes ont démarré en 2007. Le PRMN (abréviation pour “Programme Régional de Mise à Niveau”) s’est achevé en juin 2011 et le PQAO en décembre 2012. Le PRMN a couvert les 8 pays membres de l’UEMOA et était explicitement positionné comme un programme pilote en vue d’une phase de déploiement ultérieure. Le PQAO a couvert les 15 pays membres de la CEDEAO et la Mauritanie (soient neuf pays francophones, cinq anglophones et deux lusophones).

Le premier objectif de cette évaluation est d’aider l’ONUDI dans la prise de décision relativement au suivi des programmes. Ainsi, l’évaluation s’est concentrée sur les questions et problématiques prioritaires pour l’ONUDI, en particulier la conception et la gestion de programmes régionaux de grande échelle. L’évaluation a été exécutée sous des contraintes importantes budgétaires et de calendrier et elle complète (mais ne saurait pas remplacer) les évaluations, actuellement en cours ou à venir, qui sont programmées par les deux bailleurs des programmes.

Cette évaluation fait partie intégrante des efforts continus de l’ONUDI à inventorier et systématiquement capitaliser des évaluations. Ont été adoptés les cadres conceptuels de deux évaluations thématique : celle conduite en 2010 sur les Normes, Métrologie, Essais et contrôle de Qualité (abrégé dans ce rapport en anglais SMTQ) et celle actuellement en cours sur la mise à niveau industrielle.

L’évaluation a été conduite par une équipe d’évaluateurs internationaux: Leny van Oyen (expert en développement du secteur privé, ancien représentant de l’ONUDI); Cécile Carlier (Expert en investissement et commerce, ancien membre du Bureau de Promotion des Investissements de Paris); Jorge Canossa (Expert SMTQ); Michaela Fleischer (consultant junior et analyste de données) et Peter Loewe (spécialiste principal en évaluation de l’ONUDI et chef d’équipe).

L’évaluation englobait une revue documentaire; des enquêtes (via internet) auprès des laboratoires, des entreprises et des équipes de coordination nationale; des entretiens de l’équipe d’évaluation avec les Commissions de la CEDEAO et de l’UEMOA, les délégations de l’UE à Abuja et Ouagadougou; le personnel au siège de l’ONUDI et sur le terrain ainsi qu’une



visite en octobre 2012 de 8 pays sur les 16 pays bénéficiaires.<sup>1</sup> Le présent rapport est délivré en français et en anglais. Les annexes (non éditées) sont disponibles en version électronique sur le site internet de l'ONUDI.

## 1.2. Objectifs du programme, complémentarité et vue d'ensemble

Les documents de programme définissent les objectifs et les résultats à un niveau plus haut comme suit :

**Tableau 1 : Objectifs généraux du PRMN et du PQAQ**

<b>Programme de Mise à Niveau (PRMN)</b>	
<b>Objectif général</b>	Stimuler la production industrielle, l'investissement et la promotion de l'emploi et l'amélioration de la compétitivité des économies aux niveaux régional et international
<b>Objectif spécifique1</b>	Permettre l'émergence de services de support qui fournira les compétences et les qualifications nécessaires aux entreprises
<b>Objectif spécifique2</b>	Permettre aux entreprises de devenir compétitives
<b>Objectif spécifique3</b>	Renforcer les capacités des entreprises pour leur permettre de suivre et de maîtriser l'évolution technologique, de s'adapter aux exigences de l'intégration régionale et la concurrence internationale

<b>Programme Qualité Afrique de l'Ouest (PQAQ)</b>	
<b>Objectif général</b>	Contribuer à l'intégration progressive de la région ouest-africaine dans l'économie mondiale
<b>Objectif spécifique</b>	Renforcer la compétitivité des entreprises et assurer le respect des règles du commerce international et des réglementations techniques
<b>Résultat 1</b>	Les infrastructures de qualité, nationales et régionale, sont en mesure de fournir des services aux entreprises
<b>Résultat 2</b>	Les activités de normalisation, évaluation de la conformité et d'accréditation sont opérationnels

Les deux programmes poursuivent la « compétitivité » comme un même objectif de haut niveau. Alors que le PRMN se concentre directement sur les entreprises et sur l'émergence et l'amélioration des services de développement des entreprises (abrégé dans ce rapport en anglais : BDS). Le PQAQ vise le développement des Systèmes Nationaux de Qualité (SNQ) qui délivrent des services de SMTQ aux entreprises ainsi que le renforcement des organismes de réglementation.

Les logiques d'intervention des deux programmes et leur utilisation respective des concepts de RBM seront discutées sous les chapitres « effectivité » et « impact ».

Sous différents aspects, les deux programmes sont conformes à l'approche dite "des 3 C" (Compétitivité, Conformité et Connectivité) et donc sont potentiellement complémentaires. La décision de combiner l'évaluation des deux programmes en un seul exercice a été motivée, en plus de raisons pratiques, par l'intention d'évaluer cette complémentarité dans la pratique,

Un aperçu de la couverture géographique et les bénéficiaires des deux programmes est présenté dans le tableau 2.

<sup>1</sup> Nigeria; Burkina Faso; Ghana; Togo; Bénin; Côte d'Ivoire; Sénégal et Sierra Leone

**Tableau 2: Vue générale des pays couverts et des bénéficiaires**

			PQAO				PRMN		
			Programme National <sup>1</sup>	Laboratoires d'analyses	Laboratoires de Métrologie	Entreprises <sup>2</sup>	Programme National	Consultants	Entreprises <sup>2</sup>
Pays de l'UEMOA	1	Bénin		4	1	15	xx	46	14
	2	Burkina Faso		4	1	16	x	50	18
	3	Côte d'Ivoire		4	1	12	xx	65	14
	4	Guinée Bissau		—	1	14	xx	27	13
	5	Mali		2	1	10	x	37	15
	6	Niger		1	1	10	xx	25	10
	7	Sénégal		8	1	21	x	58	15
	8	Togo		3	1	8	xx	33	8
Pays hors UEMOA	9	Cape Vert		1	2	5	Pas de programme de mise à niveau pour ces pays		
	10	Gambie		2	2	2			
	11	Ghana	x	4	1	3			
	12	Guinée		2	1				
	13	Liberia	x	2	1	4			
	14	Mauritanie		3	1	5			
	15	Nigeria	xx	4	2	7			
	16	Sierra Leone	x	2	1	3			
<b>Total</b>	-	-		<b>46</b>	<b>19</b>	<b>135</b>		<b>341</b>	<b>116</b>

<sup>1</sup> x = en cours d'exécution; xx = en cours de développement

<sup>2</sup> Entreprises bénéficiaires des deux programmes chevauchant.

## 2. Contexte régional et national

Les 16 pays couverts par les deux programmes régionaux sont caractérisés par des différences considérables. Figure 1 montre l'évolution du PIB par habitant pour tous les pays entre 2002 et 2011. Selon la classification de la Banque mondiale, 10 des 16 pays sont des pays à « revenu moyen inférieur » (> 1025 USD). Le PIB du Cap Vert est le plus élevé de ce groupe et atteint presque le seuil de « revenu moyen supérieur » de 4,035 USD. Le Cap Vert, le Nigeria et le Ghana présentent des taux de croissance dynamiques, tandis que la Côte d'Ivoire était en stagnation, principalement en raison du conflit.

Les six autres pays appartiennent au groupe à « faible revenu ». Dans la plupart de ces pays - le Bénin, la Guinée, la Guinée Bissau, le Niger et le Togo - l'économie est, soit en stagnation, soit en contraction.

Figure 1 : Croissance du PIB par habitant, 2002 - 2011

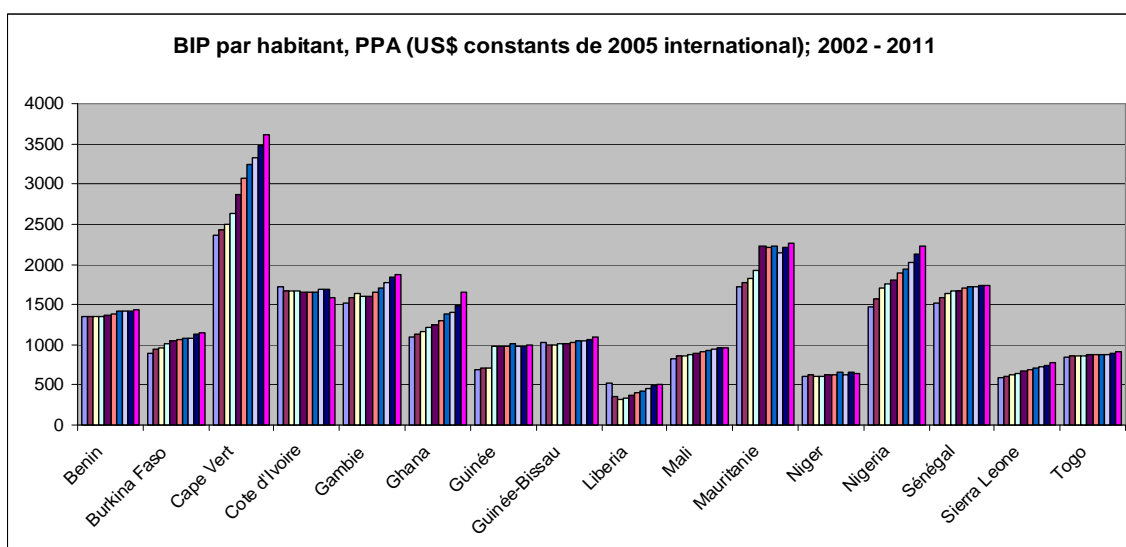


Tableau 3 présente les données du PIB ainsi que la performance en termes des 9 indicateurs de développement. Par exemple, l'ouverture au commerce varie de 11% pour le Burkina Faso à 62% pour la Mauritanie. Le Niger, la Guinée, la Mauritanie et, à un degré moindre, le Ghana dépendent fortement des exportations des minerais et des métaux (données pour le Libéria ne sont pas disponibles). Le PIB et la croissance économique relativement élevé du Cap Vert résultent du rôle important du tourisme dans ce pays.

L'investissement direct étranger (IDE) est faible dans la plupart des pays sauf au Niger (exploitation minière) et le Libéria (exploitation minière et le caoutchouc). La valeur ajoutée industrielle (VAI) et la formation brute de capital fixe reflètent le stade de développement industriel des pays, mais avec des réserves. Par exemple, le fait que la Guinée ait la VAI la plus élevée est dû essentiellement aux investissements miniers (bauxite) et est un reflet de ses faibles activités industrielles non-minières plutôt qu'un point fort.

Les deux indicateurs liés à la pauvreté confirment que - à l'exception du Cap Vert et du Ghana - la pauvreté est un défi significatif dans la plupart des pays. Le pays avec le plus grand écart de pauvreté est le Nigeria.

**Tableau 3: Les indicateurs de développement de la CEDEAO pour 2010<sup>1</sup>**

	PIB par habitant, PPA (US\$ constants de 2005 int.)	Ouverture du commerce (exportations de biens et services en % du PIB)	Exportations alimentaires (% des exportations de marchandises)	Exportations de minerais et métaux (% des exportations de marchandises)	Tourisme international, recettes (% des exportations totales)	Investissements directs étrangers, entrées nettes (% du PIB)	Formation brute de capital fixe, secteur privé (% du PIB)	Industrie à valeur ajoutée (% du PIB)	Taux de pauvreté au seuil national de pauvreté (% de la population)	Ecart de pauvreté <sup>2</sup> à 1,25US\$/jour (PPA) (%)
<b>Bénin</b>	1423.89	14.28	(40.56)	(0.66)	(9.09)	1.69	16.13	[13.42]	[39.0]	[15.73]
<b>Burkina Faso</b>	1136.04	(11.38)	33.35	1.65	(9.40)	0.42	[11.15]	(22.36)	(46.7)	(14.66)
<b>Cap Vert</b>	3473.94	38.57	81.61	0.89	60.89	6.73	28.05	18.00	(26.6)	[6.05]
<b>Côte d'Ivoire</b>	1694.34	40.64	49.52	0.32	(0.98)	1.82	9.16	27.22	(42.7)	(7.5)
<b>Gambie</b>	1833.32	21.94	77.93	9.70	14.86	3.56	11.23	12.28	48.4	[11.69]
<b>Guinée-Bissau</b>	1064.11	[29.82]	[98.67]	[0.63]	(7.75)	1.06	[0.70]	[13.14]	[64.7]	[16.55]
<b>Guinée</b>	978.41	34.82	(2.49)	(59.21)	0.13	2.14	15.67	47.18	(53.0)	(14.96)
<b>Ghana</b>	1478.46	29.40	60.67	11.25	7.48	7.86	17.87	18.64	(28.5)	(9.88)
<b>Liberia</b>	482.26	25.04	n/a	n/a	3.01	45.79	28.83	n/a	(63.8)	(40.9)
<b>Mali</b>	966.86	(26.18)	29.78	0.67	(13.63)	1.57	(13.96)	(24.19)	(47.4)	16.36
<b>Mauritanie</b>	2203.61	62.01	57.76	30.43	n/a	0.38	16.60	43.91	(42.0)	(6.79)
<b>Niger</b>	650.16	[15.04]	21.14	59.56	(6.29)	17.50	(12.24)	[17.12]	(59.5)	(12.42)
<b>Nigeria</b>	2134.95	37.90	3.34	1.08	0.96	3.07	n/a	(40.65)	(54.7)	33.74
<b>Sénégal</b>	1738.00	24.79	28.56	3.76	(5.20)	1.85	18.2	22.35	[50.8]	[10.8]
<b>Sierra Leone</b>	741.69	17.10	[91.64]	[0.12]	6.15	4.53	8.02	20.66	[66.4]	[20.3]
<b>Togo</b>	898.22	37.31	15.01	5.61	(3.87)	1.29	11	15.67	(61.7)	(11.37)

<sup>1</sup> Les chiffres entre parenthèses ne sont pas disponibles pour 2010 et indiqués pour la dernière année disponible: les chiffres entre [...] datent de 2002-2005 et les chiffres entre (...) datent de 2006-2009.

<sup>2</sup> L'écart de pauvreté est le déficit moyen de la population totale du seuil de pauvreté. Cette mesure est utilisée pour refléter l'intensité de la pauvreté. Le seuil de pauvreté qui est utilisé pour mesurer cet écart est la quantité typique pour les pays les plus pauvres du monde combinée avec les dernières informations sur le coût de vie des pays en voie de développement. Le seuil de pauvreté est indiqué par la norme internationale largement acceptée de la pauvreté extrême. Cette norme est de 1,25 \$ par jour.

**Tableau 4: Exportations agroalimentaires des pays de la CEDEAO, 2010 (en millions US\$)**

<b>Catégorie</b>	<b>Bénin</b>	<b>Burkina Faso</b>	<b>Côte d'Ivoire</b>	<b>Cap Vert</b>	<b>Gambie</b>	<b>Ghana</b>	<b>Guinée</b>	<b>Guinée Bissau</b>	<b>Liberia</b>	<b>Mali</b>	<b>Mauritanie</b>	<b>Niger</b>	<b>Nigeria</b>	<b>Sénégal</b>	<b>Sierra Leone</b>	<b>Togo</b>	<b>Total</b>
Cacao et prod. dérivés	0.0	0.0	4406.4	0.0	0.0	2595.2	12.3	0.0	14.5	0.1	0.0	0.0	870.4	0.4	41.6	274.2	8215.1
Poissons et autres invertébrés aquatiques	1.1	0.4	9.2	17.5	11.9	51.3	34.6	19.1	1.3	0.3	596.3	0.0	67.4	291.1	1.1	7.2	1109.7
Fruits et noix	86.7	11.3	633.1	0.1	14.8	204.9	12.3	66.0	0.0	7.0	0.5	0.0	47.3	21.8	0.3	2.2	1108.3
Graines et fruits oleagineux	7.1	48.0	16.0	0.0	4.8	29.8	2.2	0.0	0.0	26.2	0.4	0.5	225.1	9.6	0.3	8.7	378.8
Huiles et graisses	0.5	5.2	149.5	0.0	10.2	44.3	0.8	0.2	0.4	0.7	2.8	0.0	0.2	76.6	0.1	2.1	293.6
Prep.de la viande, du poisson, des invertébrés aquatiques ou d'autres	0.0	0.0	127.0	18.2	0.0	125.9	0.3	0.0	0.0	0.6	3.4	0.0	0.0	12.3	0.0	0.2	288.0
Café, thé matéé, épices	0.4	0.0	162.2	0.1	0.0	3.7	38.2	1.5	0.1	0.3	0.1	0.1	17.6	0.7	5.6	47.9	278.5
Préparations alimentaires diverses	0.1	0.4	122.7	0.0	0.0	4.1	0.1	0.1	0.0	0.3	0.4	0.1	1.6	33.6	0.1	5.5	169.2
Résidus et déchets des industries alimentaires	9.4	0.2	14.8	0.0	0.0	3.1	1.1	0.0	0.0	0.0	43.4	0.0	36.1	29.0	0.1	2.0	139.2
Légumes	0.2	9.6	2.7	0.0	0.0	33.6	0.1	0.1	0.0	0.7	0.3	12.6	2.6	42.7	0.3	3.7	109.1
Préparations à base de céréales, de farines, de féculés ou de lait	0.0	1.4	25.8	0.1	0.0	13.3	0.1	0.0	0.1	0.1	0.2	0.4	1.8	3.9	0.1	1.3	48.6
Céréales	10.4	1.2	1.6	0.1	2.1	0.0	0.0	0.0	3.1	0.2	0.0	8.1	2.1	0.0	6.4	0.0	35.3
Prod. de minoterie	0.9	2.2	20.1	0.0	0.0	2.5	0.0	0.0	0.0	0.3	0.1	0.1	1.7	4.6	0.0	0.4	33.0
Boissons, liquides alcooliques, vinaigres	0.3	0.7	0.4	0.9	0.0	4.1	0.3	0.0	0.0	0.6	0.2	0.1	5.4	2.7	0.1	17.0	32.8
Prod. laitiers; divers produits comestibles d'origine animale	0.1	3.5	2.1	0.0	0.0	7.9	0.1	0.1	0.0	0.4	0.3	0.2	1.3	0.2	1.7	4.4	22.5
Sucres	5.7	0.3	6.5	0.0	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	1.7	0.0	1.6	0.4	2.7	2.6	22.3
Gommes, résines et autres sucres et extraits végétaux	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.7	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.1	11.6	1.6	0.0	0.0	14.9
Prep. de légumes, de fruits, de noix et autres parties de plantes	0.0	0.3	2.9	0.0	0.0	7.9	0.0	0.1	0.0	0.1	0.2	0.0	0.3	0.8	0.1	0.9	13.8
Autres (<d'un total de 10 millions de dollars/ catégorie) *	2.4	3.2	7.0	0.1	0.1	5.9	1.2	0.0	0.0	0.9	0.6	0.1	3.1	0.7	0.3	1.0	26.6
<b>Valeur totale/ pays</b>	<b>125.3</b>	<b>88.2</b>	<b>5710.2</b>	<b>37.2</b>	<b>44.1</b>	<b>3139.0</b>	<b>103.8</b>	<b>87.1</b>	<b>19.6</b>	<b>39.1</b>	<b>651.1</b>	<b>22.5</b>	<b>1297.3</b>	<b>533.0</b>	<b>60.8</b>	<b>381.3</b>	<b>12339.4</b>

Comme les deux programmes se concentrent sur le secteur agro-industriel et en particulier sur le commerce, il est intéressant de regarder en profondeur les exportations agroalimentaires. Le tableau 3 montre un aperçu de la structure des exportations agro-alimentaires en provenance des pays de la CEDEAO. En 2010, ces exportations se sont élevées à plus de 12 milliards de dollars. Plus de 70% de ces exportations proviennent de seulement deux pays: la Côte d'Ivoire et le Ghana. Le cacao représente 57% des exportations, provenant principalement de la Côte d'Ivoire et du Ghana. Le poisson est le deuxième produit le plus marchandé de la région, mais, là encore, près de 80% des exportations proviennent de deux pays seulement : 53% de la Mauritanie et 26% du Sénégal.

### 3. Considérations générales

#### 3.1. Approches systémiques

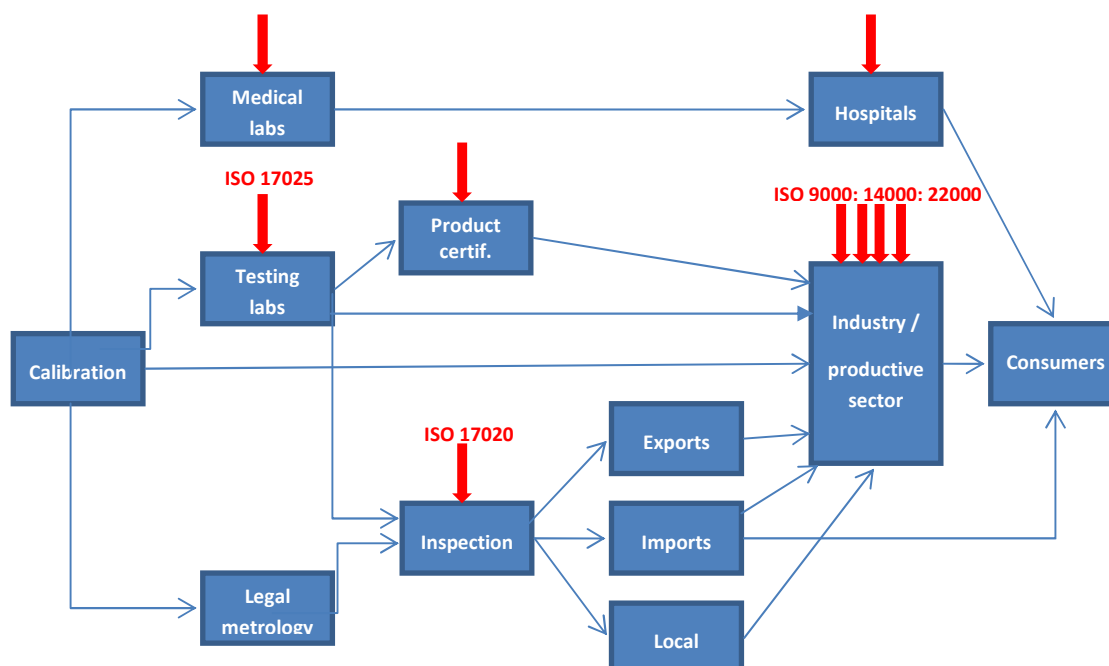
La compétitivité et la qualité sont des conditions préalables pour le RCC et le développement industriel. Tous les deux sont des phénomènes complexes influencés par un grand nombre de facteurs. Comme il est typique pour des situations complexes, il serait inefficace de s'adresser à un seul ou une partie des facteurs pertinents. D'où la nécessité pour des interventions dites systémiques abordant un ensemble de facteurs sous-jacents. En outre, les interventions systémiques se concentrent sur les *interrelations* entre facteurs. Très souvent, ces interrelations sont des relations de l'offre et de la demande.

##### L'approche systémique à la qualité

La figure 2 montre la structure stylisée et simplifiée d'un SNQ typique. Le secteur productif est l'acteur central qui concentre le plus grand nombre de relations de l'offre et de la demande. Tenir en compte les besoins du secteur productif est donc un facteur clé de succès des programmes de Qualité.

De plus, mettre l'accent sur les besoins des entreprises est la clé à la durabilité de ce type de programmes. Les services de SMTQ sont coûteux et les gouvernements ne seront pas en mesure de soutenir les prestataires publics de services de SMTQ à moins que la demande du secteur productif pour de tels services (et la volonté de les payer ?) soit suffisante et croissante.

**Figure 2: Structure simplifiée d'un SNQ**



La figure 2 montre également le rôle des organismes d'inspection qui supervisent la production locale, les ex- et importations, et qui assurent les liens entre les laboratoires d'essai (organismes d'évaluation de la conformité) et le secteur productif.

Les organismes d'inspection renforcent le rayonnement des laboratoires d'essais et les rendent ultimement efficace. La normalisation, en tant que dimension transversale, n'est pas représentée dans la figure 2.

En outre, la figure 2 montre que la plupart des acteurs en SNQ sont soumis à une accréditation et/ou certification selon les normes ISO. Quant aux *services d'essais*, l'offre et la demande de services de certification sont à être développés en parallèle. Pour être durable, les organismes d'accréditation et de certification dépendent de demandes de services suffisantes et continues. Ils doivent également offrir un nombre minimum de services par année afin d'être reconnu au niveau international et de maintenir leur accréditation.

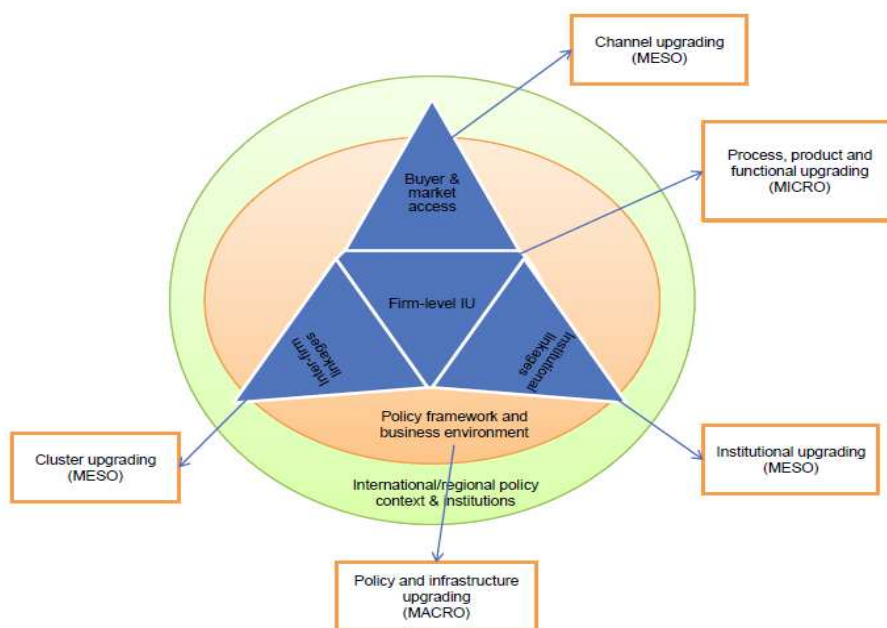
Des évaluations précédentes ont amplement démontré que les projets SMTQ peuvent apporter des contributions importantes à la compétitivité, à condition qu'ils adoptent une approche systémique et holistique. Le rapport d'évaluation thématique des initiatives SMTQ (2010) comporte des recommandations détaillées pour le développement systémique de SNQ dans les phases de conception et de mise en œuvre (voir chapitre 4.9 et annexe 4).

### L'approche systémique à la mise à niveau

L'évaluation thématique des initiatives de mise à niveau de l'ONUDI souligne le caractère *systémique* de la mise à niveau industrielle. Elle souligne que la mise à niveau d'entreprises *de manière isolée* ne mènerait pas aux résultats escomptés, car les entreprises interagissent le long des chaînes de valeur (ou « canaux ») et au sein des pôles ; en plus elles font partie d'un environnement méso-macro.

La figure 3 tirée de cette évaluation thématique montre les multiples dimensions de la mise à niveau industrielle. Comme démontré dans le chapitre 4, l'ONUDI avait initialement mis l'accent sur la mise à niveau des entreprises mêmes et des institutions de BDS et l'accès au financement. Progressivement, les chaînes de valeurs et les pôles ont été intégrés dans cette approche, bien que ceci n'ait pas été le cas pour le PRMN.

**Figure 3: Dimensions de la mise à niveau industrielle**





### 3.2. Les programmes de développement régionaux et le principe de la subsidiarité

Par définition, les programmes régionaux se concentrent sur les questions régionales. Cependant, à l'instar des programmes évalués ici, ils peuvent aussi atteindre le niveau national. Le PQAQO a investi dans les infrastructures de qualité nationales des 16 pays participants. Le PRMN a renforcé les capacités nationales pour la mise à niveau industrielle et a fourni des subventions directes et indirectes à environ 100 entreprises privées dans tous les pays de l'UEMOA.

Les programmes régionaux effectuant des interventions au niveau national soulèvent la question du "*principe de la subsidiarité*" qui est à la base de toute construction de communauté supranationale. Selon ce principe, une *autorité supranationale devrait se tenir à sa «fonction subsidiaire» et effectuer uniquement des tâches qui ne peuvent être exécutées de manière efficace au niveau national ou local.*

On peut distinguer trois catégories d'interventions à être gérées au niveau supranational:

1. des interventions à être gérées au niveau régional car les gouvernements nationaux ont délégué leur pouvoir législatif ou réglementaire à l'organe régional respectif (dans le cas présent les Commissions de l'UEMOA et de la CEDEAO);
2. des interventions pour lesquelles les Commissions n'ont pas le pouvoir législatif, mais jouent plutôt un rôle d'harmonisation;
3. des interventions qui sont facilement gérées au niveau régional afin d'assister les gouvernements nationaux à la prestation de leurs propres fonctions législatives et administratives.

Les interventions du type 1 comprennent les politiques régionales (commerce, industrie, qualité, etc.); les institutions régionales de réglementation; les normes régionales; les marques régionales de conformité de produits.

Les interventions du type 2 comprennent l'harmonisation des règles et réglementations nationales; l'offre de directives régionales volontaires; l'analyse comparative des performances nationales; la facilitation de la mobilité régionale d'experts et l'échange de bonnes pratiques.

Les interventions du type 3 comprennent la mobilisation conjointe de fonds; les économies d'échelle en matière de formation, d'approvisionnement, de maintenance, de sensibilisation et de centres de services régionaux.

En principe, toutes les interventions qui ne relèvent pas d'une des trois catégories devraient être gérées au niveau national ou local. Sauf exception, des risques majeurs tendent à émerger si le *principe de subsidiarité* n'est pas appliqué dans des programmes d'assistance technique. Les interventions menées 'top-down' courent les risques suivants :

- Perte de la pertinence (programmes à « taille unique »)
- Pertes d'efficacité (prises de décision lentes à plusieurs niveaux)
- Pertes d'efficacité (chevauchement et frictions avec des initiatives nationales)

- Affaiblissement de l'engagement national
- Problèmes de durabilité (maintenance des infrastructures régionales)

La présente évaluation donne une importance particulière à ces différentes dimensions et risques du principe de subsidiarité.

### 3.3. Subventions et biens publics

Le PQAQO et le PRMN intervenaient tous les deux par des subventions, mais à un degré et par des moyens différents. Le PQAQO mettait l'accent sur le soutien direct des laboratoires et d'autres prestataires de services SMTQ, surtout publics. Le PRMN ciblait des entreprises industrielles privées et des prestataires de BDS (pour la plupart privées).

Les subventions constituent une pratique largement répandue dans les pays industrialisés et les pays en voie de développement. Or, il a été souvent mis de l'avant que les subventions aux institutions publiques sont justifiables alors que les subventions à l'industrie privée devraient être évitées. Cette distinction est souvent faite en supposant que tous les organismes publics fournissent des biens publics tandis que les entreprises privées opèrent commercialement. Cependant, cet argument ne tient pas toujours un examen minutieux.

Les subventions devraient plutôt être justifiées sous l'angle des "défaillances du marché". Dans ce contexte et afin de pouvoir soutenir la concurrence à l'échelle mondiale, les états portent un intérêt particulier au fonctionnement des marchés de services de SMTQ et de BDS. Dans la plupart des pays ciblés par le PQAQO et le PRMN, ces marchés sont soit embryonnaires soit pratiquement inexistantes. Par conséquent, les subventions qui contribuent au lancement de ces marchés ainsi qu'à leur efficacité sont pertinentes, justifiées et ne donnent pas lieu à une action du point de vue de l'OMC.

Néanmoins, les subventions peuvent entraîner des effets négatifs. Selon la théorie économique, une subvention qui augmente l'*offre* fait baisser les prix pendant qu'une subvention qui augmente la *demande* fait augmenter les prix. Des interventions équilibrées sur les deux côtés, l'offre et la demande, seraient donc à envisager afin d'éviter des distorsions des prix.

Comme il sera expliqué ci-dessous, il semble que, dans certains cas, les investissements subventionnés du PQAQO dans les laboratoires d'essai peuvent avoir engendré des prix inférieures au coût réel et donc un équilibre de marché non-durable. Cet effet potentiel de distorsion se trouverait encore renforcé si les laboratoires appliquent des prix « politiques » trop bas ou n'ont pas de plan d'entreprise de base et de système comptable pour déterminer leurs coûts.

Par ailleurs, certains résultats indiquent que, en particulier dans le cas du PRMN, la demande « artificielle » pour les BDS a peut-être fait augmenter les prix pour de tels services à des niveaux non viables que de nombreuses entreprises ne pourront pas supporter sans subventions supplémentaires.

Toutefois, dans certains cas, on pourrait également prétendre que les formations données aux auditeurs et consultants par le PQAQO et ses prédécesseurs ont

contribué à surmonter le sous-approvisionnement latent de ces services et donc à corriger une défaillance du marché.

À côté de ces considérations de base, il ne faudrait pas oublier que l'efficacité et l'efficience des subventions dépendent fortement des mécanismes de prestation. En général, les formes les plus courantes sont des subventions indirectes sous forme de mesures fiscales ou tarifaires ou des voies indirectes où l'industrie bénéficie de prix diminués pour des contributions du secteur public. En général, les subventions directes sont considérées comme plus ciblées, mais en même temps plus coûteuses en ce qui concerne les coûts bureaucratiques et les coûts de contrôle. En outre, il est largement reconnu que les subventions directes risquent d'être influencées par des considérations politiques et que les décisions concernant les subventions peuvent en partie refléter la réponse des autorités élues aux demandes de divers groupes d'intérêt, dont le soutien politique peut être crucial pour le succès politique.<sup>1</sup>

Promouvoir le développement économique et la prestation de biens et de services publics par des subventions est une pratique courante dans l'UE et dans d'autres pays industrialisés ainsi que dans des pays en voie de développement. Il est largement reconnu que les stratégies de subvention peuvent être un moyen pertinent, justifié et efficace pour le développement.

Toutefois, les deux programmes se sont appuyés sur l'approvisionnement de subventions sans vraiment le reconnaître. Ainsi, aucun des programmes n'a accordé l'attention nécessaire au suivi de l'évolution des prix du marché et aux effets potentiels de leurs interventions sur l'offre, la demande et l'équilibre du marché.

Enfin, aucun d'entre eux n'est donc en mesure de démontrer à quel point ses stratégies de subvention pourraient avoir faussé les marchés des services respectifs ou avoir contribué à surmonter les défaillances du marché.

Ces questions relatives aux subventions comme moyen de développement économique et de la prestation de biens publics sont d'une importance fondamentale pour les deux programmes et seront discutées plus en détail plus loin dans ce rapport.

---

<sup>1</sup> OMC : Rapport mondial sur le commerce 2006

## 4. PRMN – Résultats et défis

---

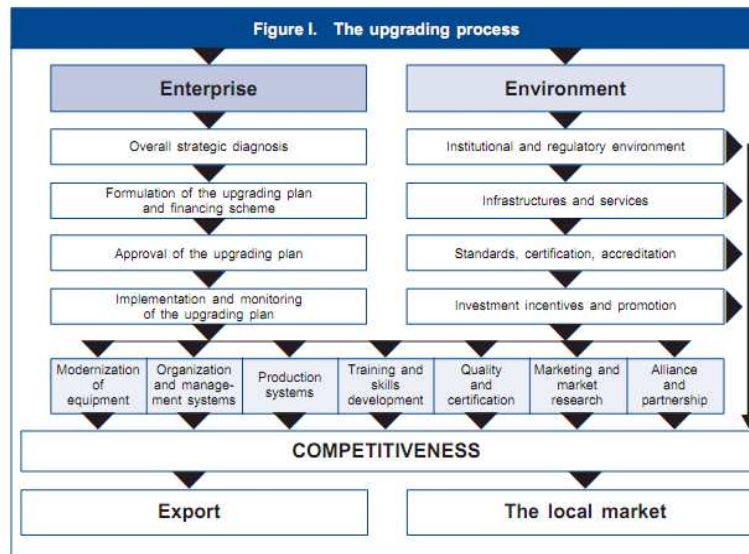
### 4.1 L'approche de l'ONUDI à la « Mise à Niveau Industrielle »

Dans les années 1980, la « mise à niveau industrielle » (MNI) a émergé comme instrument de soutien de l'UE aux PME dans les pays méditerranéens, visant à améliorer leur compétitivité et leur capacité de résistance au « choc de l'adhésion à l'UE ». Plus tard, quand les pays du Maghreb ont négocié l'accord euro-méditerranéen de libre-échange (ALE) avec l'Union Européenne et l'ONUDI a soutenu la Tunisie, l'Algérie, le Maroc, l'Égypte et la Syrie avec l'élaboration de programmes nationaux de MNI. Actuellement, dans le contexte des accords de partenariat économique (APE) en cours de négociation entre l'UE et l'Afrique, l'ONUDI appuie plusieurs Commissions Economiques Régionales (CER) ainsi que le Sénégal et le Cameroun, dans l'élaboration de programmes de MNI. Le PRMN fait partie intégrante de cet effort. L'expérience de l'ONUDI acquise dans les programmes antérieurs en Afrique du Nord est essentielle, nonobstant il est reconnu qu'une adaptation de la méthodologie MNI à l'Afrique Subsaharienne est nécessaire.

Le « Guide méthodologique » de l'ONUDI pour les projets MNI, publié en 2003, a adopté un processus en deux temps pour la MNI, englobant à la fois les entreprises et leurs environnements:

- *La première étape vise à promouvoir la modernisation de l'environnement immédiat en développant des programmes nationaux de restructuration et de mise à niveau et en établissant le cadre juridique et la structure de gestion (sous la forme des bureaux de mise à niveau). Elle vise également le renforcement de capacité des structures d'appui et de conseil, l'amélioration des infrastructures de qualité (assurance qualité, certification, accréditation, métrologie), et la création d'un fonds pour la mise à niveau de l'industrie.*
  
- *La deuxième étape vise à promouvoir le développement d'industries compétitives en appuyant les entreprises pilotes, à se positionner plus avantageusement dans une économie ouverte et à formuler une stratégie adéquate vis-à-vis de cette nouvelle situation de concurrence.*

**Figure 4: les dimensions de l'approche ONUDI de la mise à niveau**



Source: UNIDO Methodological Guide (2003) p.viii

Dans le cas présent, la mise à niveau de l'infrastructure nationale de qualité (NQS) et des centres techniques – deux aspects clefs compris dans la première étape – ont été déléguées au PQAQO. La conception du PRMN a été concentrée sur « la deuxième étape » et assure aussi les trois activités restantes de la « première étape »: (i) la création des bureaux de mise à niveau, (ii) le renforcement des structures de conseil et (iii) la création d'un fonds destiné à distribuer des subventions aux industries. D'autre part, le PQAQO inclut une ligne d'action (et un budget) pour les activités de certification d'entreprises et une ligne d'action pour les « centres techniques ». Cette imbrication lors de la conception des deux programmes régionaux confirme leur étroite interdépendance, à la fois sur le plan conceptuel et fonctionnel.

## 4.2 PRMN conception et étapes de mise en œuvre

### Portée régionale

La plus importante innovation du PRMN est sa portée régionale qui a nécessité un mécanisme de mise en œuvre à trois niveaux différents :

- Vienne : l'équipe de gestion du programme au siège de l'ONUDI.
- Ouagadougou : la commission de l'UEMOA ; l'unité de coordination régionale ; le comité de pilotage régional.
- Au niveau des pays : les bureaux de mise à niveau et les comités de pilotage nationaux.

Au Sénégal, Mali et Burkina Faso, le PRMN a été mis en œuvre en parallèle de programmes de mise à niveau nationaux, ce qui a généré des problèmes liés au principe de subsidiarité (voir chapitre 2 ci-dessus). Cet aspect innovant du PRMN a été l'une des raisons de son positionnement en tant que « pilote ». Le PRMN a travaillé en partant de l'hypothèse que l'approche régionale avait besoin d'une phase pilote intensive avant de lancer la phase de déploiement.

### Les éléments novateurs

La conception du PRMN est basée sur une étude de faisabilité de 2003 et n'avait pas encore intégré les éléments novateurs, développés plus tard dans d'autres programmes :

- Le système à deux vitesses développé au Sénégal (la voie lente pour une mise à niveau globale et en profondeur et la voie rapide pour des mises à niveau spécifiques).
- Les liens entre le programme de MNI du Cameroun avec l'ITPO Paris et son accès au financement, le compagnonnage industriel et les instruments d'appui à la sous-traitance (SPX) n'ont pas été répliqués.
- Les innovations développées au Sénégal (la mise à niveau « verte ») et en Côte D'Ivoire (consortium d'exportation) n'ont pas été pris en compte.

Le document de programme inclut deux composantes distinctes une dite de « restructuration » et l'autre de « mise à niveau » et fixe un objectif de 120 entreprises dont 60 pour chacune des composantes. Cependant, le concept de « restructuration » a été introduit sans être réellement défini, ce qui est d'autant plus surprenant que de telles composantes de « restructuration » n'ont pas été performantes dans les programmes antérieurs. Face à cette situation indéterminée, le Comité de Pilotage a réinterprété la « restructuration » comme étant une « mise à niveau qui met l'accent essentiellement sur les questions financières ». A la fin du programme et avec le recul, l'équipe de gestion a estimé qu'environ 25% des entreprises bénéficiaires ont répondu à cette définition.

Ce manque d'innovation est regrettable pour un programme dit « pilote ». Apparemment, ni le document de programme, ni le mécanisme de pilotage n'ont permis la souplesse nécessaire. L'ONUDI a proposé de tester certains des innovations mentionnées ci-dessus, mais la Commission de l'UEMOA a rejeté ces propositions faisant valoir que le document de projet ne permet pas de telles expériences. De plus, la conception du PRMN n'a pas intégré de mécanisme approprié pour le suivi des résultats, qui aurait permis de mettre en place un apprentissage continu et une capitalisation pour la phase de déploiement ultérieure.

### Calendrier, budget et étapes

Le calendrier initial de deux ans était très ambitieux. Il a très vite été remis en question au cours du processus d'évaluation interne et finalement s'est avéré être irréaliste. Après plusieurs prolongations, la durée du PRMN a été étendue à cinq ans. Pour l'ONUDI, le PRMN est fermé du point de vue opérationnel depuis juin 2012. Cependant, au moment de l'évaluation, la Commission de l'UEMOA se considère toujours en attente d'un certain nombre de livrables. La séance de clôture du Comité Régional de Pilotage n'avait pas encore eu lieu.

Le tableau 5 montre les principales étapes du PRMN.

**Tableau 5: Les principales étapes du PRMN**

1. Mise en place des Bureaux Nationaux de Mise à Niveau
2. Campagne de sensibilisation dans les huit pays
3. Identification de « produits prioritaires » pour chaque pays (fin : 09/2009)
4. Critères et procédures de sélection approuvés par le Comité Régional (CPR) (02/2008)
5. Appels à manifestation d'intérêt: publication dans les 8 pays (04/2008)
6. Formation de base des consultants
7. Présélection des entreprises (sur dossier)
8. Pré-diagnostic (09/2008-03/2009)
9. Sélection finale: BRMN avec ONUDI
10. Sélection finale: Approbation par le Comité National de Pilotage (CPN)
11. Sélection finale: Information du CPR
12. Diagnostic : Phase pilote Sénégal et Mali (consultants individuels)
13. Appel d'offres et sélection de 17 bureaux d'études nationaux
14. Réalisation des diagnostics
15. Rapports de diagnostic: Acceptation par l'ONUDI/entreprises/BRMN
16. Plans de mise à niveau / restructuration : Approbation par les CPN
17. Plans de mise à niveau / restructuration : Approbation par le CPR (06&12/2010)
18. Appel d'offre / sélection de 2 bureaux d'études internationaux (11/2009)
19. Etude de faisabilité sur fonds de « mise à niveau » et de « restructuration » (de 2009 à fin 2010)
20. Assistance immatérielle (11/2010 – 12/2011)
21. Procédure de remboursement pour assistance « spécifique » (en suspens depuis 02/2011)
22. Assistance matérielle: Commande de l'équipement (à partir de 2010)
23. Assistance matérielle: Installation de l'équipement
24. Assistance matérielle: Demande de paiement de prime
25. Assistance matérielle: Mission de contrôle par l'UEMOA
26. Assistance matérielle: Obtention de la prime d'investissement

Le budget du PRMN de € 14,7 millions a été principalement financé par l'UEMOA, avec une contribution de € 0,8 millions de l'ONUDI. De ce montant global € 10,9 millions ont été mis en œuvre par l'ONUDI et € 3,8 millions par la Commission de l'UEMOA, correspondant aux subventions directes aux entreprises.

Prenant en compte la distribution de subventions importantes aux entreprises comme un élément clé des programmes de MNI, un système de contrôle et de vérification bâti autour de comités de pilotage nationaux et un comité de pilotage régional a été mis en place. Par ailleurs, les représentants du secteur privé ont joué un rôle important dans la plupart de ces comités.

Etant donné que la mise à niveau des institutions liée à la qualité (SNQ) et des centres techniques a été sous-traitée au PQAO, le PRMN a pu se concentrer sur les cinq principaux aspects qui seront évalués ci-dessous:

- Adaptation de la méthodologie MNI à la région et aux pays;
- Lancement de bureaux nationaux de mise à niveau et de programmes nationaux de MNI ;
- Renforcement des capacités des services d'appui aux entreprises (BDS);
- Accès au financement et création d'un «fonds de mise à niveau»;
- Mise à niveau d'un échantillon de 120 entreprises (15 par pays).

### 4.3 Adaptation contextuelle de la méthodologie MNI

#### Produits prioritaires

Afin de mieux adapter leurs interventions au contexte, le PRMN et le PQAO ont tous deux accompli des efforts pour identifier des « produits prioritaires » à l'intérieur du secteur cible prédéfini de l'agro-industrie. Cette tentative de concentration reflète les orientations du « Guide méthodologique » de la MNI :

*« Les études stratégiques et analyses doivent être effectuées afin de déterminer les secteurs dans lesquels le pays possède de réels atouts intrinsèques, d'identifier les industries qui prospéreront dans un futur proche voire à plus long terme, en tenant compte des avantages compétitifs déjà existants et/ou en devenir et en utilisant comme base les données pertinentes nationales et internationales, techniques, commerciales et financières. Afin de mener à bien de telles études stratégiques, il est utile de procéder à des comparaisons d'indicateurs de performance et de compétitivité et de procéder à différents benchmarking entre les industries et les pays. »*

L'identification des « produits prioritaires » visait à identifier et cibler des goulets d'étranglement dans les chaînes de valeur d'importance stratégique. Il convient de souligner que l'ONUDI dispose des instruments nécessaires pour analyser la « compétitivité systémique » des chaînes de valeur. Un document d'orientation récent<sup>1</sup> fait le point des outils nécessaires à l'analyse de l'environnement socio-économique, industriel et technologique des filières, dont les grandes lignes sont les suivantes:

- *Positionner la chaîne vis-à-vis des alternatives ou des concurrents - benchmarking;*
- *Identifier les activités stratégiques et non stratégiques;*
- *Sensibiliser les acteurs de la chaîne concernant les inducteurs de coûts, les marges de négociation des prix et les possibilités d'ajout de valeur;*
- *Recommander des effets de leviers au niveau politique et institutionnel, ainsi qu'au niveau des entreprises.*

Cependant, rien de cette approche sophistiquée n'a été appliqué ici. Le PRMN, le PQ2 et l'EMQP (ECOWAS-Mauritania Quality Program) ont tous appliqué des approches analytiques différentes. Leurs études de cadrage ont planté les décors des programmes mais les informations fournies sont restées assez générales et n'ont pas eu une réelle influence sur le ciblage des programmes (voir chapitre 9).

#### Adaptation au contexte pays

Comme mentionné au chapitre 2, l'environnement économique et industriel et le niveau de développement des pays participants sont assez hétérogènes. Le tissu industriel en Guinée-Bissau, mais aussi au Togo, Bénin et Niger se caractérise par la coexistence d'îlots "modernes" d'Investissements Directs Étrangers (IDE) dans un environnement composé de micro et petites entreprises, la plupart informelles. La

---

<sup>1</sup> Analyse des chaînes de valeur agro industrielles et développement (2010)



situation au Sénégal et en Côte d'Ivoire est nettement plus avancée, même si celle-ci est un cas particulier en raison du conflit politique durable qu'elle a subi.

Bien évidemment, une telle hétérogénéité exclue l'application d'une approche standardisée pour tous les pays. Or, le PRMN n'a pas vraiment analysé assez en profondeur chacun des tissus industriels des pays participants afin de pouvoir procéder aux possibles adaptations de la méthodologie MNI aux différents contextes.

Par contre, le programme a adopté une approche «égalitaire» en appliquant le même budget et le même quota de 15 entreprises pour chacun des pays<sup>1</sup>. L'accent a été mis sur la définition de procédures standardisées en vue d'une uniformisation des processus dans tous les pays. Des efforts considérables ont été investis dans l'élaboration d'un manuel complet, censé fournir ces procédures. Bien que plusieurs propositions aient été produites et officiellement présentées, ce manuel fait partie des livrables considérés "non finalisés" par la Commission de l'UEMOA, comme mentionné ci-dessus.

De même, la Commission estime que la mise en œuvre du "tableau de bord" régional pour la mise à niveau est incomplète. Un tel instrument aurait pu renforcer la dimension régionale de MNI et la contribution de la MNI à la mise en œuvre de la "politique industrielle commune" (voir chapitre 8). Cependant, il semble que la Commission de l'UEMOA et l'ONUDI n'ont pas réussi à parvenir à un consensus sur les objectifs et les fonctionnalités de cet outil important.

#### **4.4 Lancement des bureaux nationaux et des programmes de MNI**

Au début du PRMN, le programme national de MNI du Sénégal fonctionnait déjà depuis plusieurs années, le Mali avait lancé un programme pilote de petite taille et le programme national du Burkina Faso était sur le point de commencer.

Entre 2001 et 2005, le programme au Sénégal a été élaboré et testé avec l'assistance de l'ONUDI. Sa première phase opérationnelle a été menée entre 2006 et 2010. Ce programme est souvent considéré comme le modèle pour l'Afrique subsaharienne et avait un volume financier de € 11,9 millions pour sa première phase (principalement financé par la France). Pendant cette période, le programme a «diagnostiqué» 215 entreprises, seulement 36 d'entre elles ont vu leur "plans de mise à niveau" validés. Ces 36 sociétés ont reçu €6,2 millions de « primes » pour un investissement total de € 42 millions. Depuis 2011, la deuxième phase du programme national de MNI au Sénégal a été lancée avec un budget de xxx financé conjointement par la France et l'Union Européenne.

Comme tous les autres programmes de MNI, le programme sénégalais est géré par un bureau national de MNI. Le bureau sénégalais de MNI emploie 10 experts ainsi que du personnel de soutien. Son statut indépendant, à l'extérieur de l'administration nationale, permet des salaires concurrentiels, afin d'attirer du personnel hautement et d'éviter une rotation excessive de personnel. Il convient de souligner que ces bureaux de MNI administrent les programmes de MNI et ne fournissent pas de

---

<sup>1</sup> Cette approche est une contrainte de l'UEMOA. Cependant, dans sa première réunion, le PSC a décidé de permettre une certaine souplesse (voir tableau 2).

conseils substantiels techniques ou de gestion aux entreprises. Ce type de soutien est fourni par les prestataires privés (BDS). Pour le seul programme sénégalais, 352 consultants individuels et 289 cabinets de conseil constituent le pool d'expertise du bureau.

Dans ce contexte du modèle sénégalais, le PRMN a initié la création de bureaux similaires dans tous les pays, sauf au Sénégal, au Mali et au Burkina Faso. Malgré une certaine souplesse dans le cadre institutionnel (par exemple, le Bureau du Burkina Faso relève de la Chambre de Commerce), rien n'indique que les bureaux de MNI aient été ancrés aux infrastructures et projets déjà existants, œuvrant pour le développement des entreprises.

Bien qu'aucun soutien financier pour la création des bureaux de mise à niveau n'ait été prévu dans le document de projet, le PRMN a fini par octroyer des subventions spéciales de € 68,000 à chaque pays à cette fin, ce qui doit être salué comme un signe de souplesse dans la gestion. Peu à peu, les gouvernements ont pris en charge les frais de fonctionnement des bureaux de MNI. Il est encore trop tôt pour confirmer leur pérennité d'autant que la dotation en personnel et l'ancrage institutionnel varient des uns aux autres.

Initier des programmes nationaux de MNI était l'un des objectifs les plus importants du PRMN et il est tout à fait remarquable que cet objectif ait été atteint. Tous les pays participants ont capitalisé du PRMN et élaboré des plans d'action détaillés pour leurs programmes nationaux (dans la plupart des cas avec l'appui du PRMN). Il est également tout à fait remarquable de constater que ces documents de programmes ne sont pas des « copiés collés » mais tiennent compte des différentes variables nationales. Celui du Bénin, par exemple, met particulièrement l'accent sur le soutien aux micro-entreprises dans le cadre de son programme national à venir et celui du Togo considère prioritaire la coordination du futur programme de MNI avec la stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Cependant, aucun des programmes nationaux nouvellement conçus n'est opérationnel ou même encore financé.

#### **4.5 Renforcement des services d'appui aux entreprises (BDS)**

Comme indiqué plus haut dans le chapitre 4.1, la disponibilité de prestataires de BDS, publics ou privés, formés aux meilleures techniques du métier est l'un des piliers des programmes de MNI. Le rôle essentiel des BDS dans le développement industriel est d'ailleurs inscrit dans les « principes directeurs » du *comité des bailleurs pour le développement de l'entreprise*. Ces lignes directrices préconisent un changement de paradigme de "l'ancienne approche" par laquelle les institutions gouvernementales et/ou les bailleurs de fonds fournissaient des BDS directement aux entreprises, à une nouvelle approche fondée sur la loi du marché.

- *Les bailleurs de fonds et les gouvernements devraient s'éloigner du soutien direct aux prestataires de BDS pour se tourner vers des fonctions de facilitation qui développeraient le marché d'une manière durable.*

- *Avant de concevoir des interventions visant à développer le marché des BDS, il est essentiel de comprendre quels sont les marchés existants et de procéder à des évaluations de ces marchés.*
- *Les subventions devraient être appliquées, le cas échéant, (1) pour permettre le développement de marchés de BDS spécifiques, (2) avant et après les niveaux de la transaction des BDS et non pas pendant (par exemple le cas des subventions directes destinées à réduire le coût ou prix des services), car, en règle générale, les subventions transactionnels sont susceptibles d'être génératrices de plus de distorsions de marché que les subventions de développement, (3) une stratégie de sortie claire.*

Il convient également de souligner que l'évolution conjointe du tissu industriel et de l'offre de conseil dans un pays est considérée comme le signe d'un développement industriel réussi. Ainsi, les entreprises et les prestataires de BDS doivent développer une relation particulière (caractérisée par une confiance mutuelle élevée et une relation continue). Comme l'a dit un informateur clé de l'évaluation : « *La mise à niveau industrielle est une question de proximité* ».

Bien sûr, dans le contexte du développement en jeu, toutes les compétences nécessaires ne seront pas disponibles dans un pays donné, mais doivent être mobilisées dans la région ou au niveau international. En ce qui concerne le développement BDS, le rôle d'un programme de MNI pourrait donc se résumer ainsi: *Faciliter l'accès aux BDS de proximité et de l'extérieure en appliquant une approche fondée sur le marché.*

Les paragraphes suivants évaluent comment, à travers les étapes pertinentes du processus de MNI, le PRMN a poursuivi son objectif, à savoir : « *permettre l'émergence de services aux entreprises qui apportent les compétences et les qualifications nécessaires aux entreprises* »

- Sensibilisation et formation de prestataires de BDS;
- Des prestataires de BDS conduisent des «études de diagnostic" et produisent des « plans de mise à niveau» dans les entreprises sélectionnées;
- Des prestataires de BDS appuient les entreprises sélectionnées dans la « mise à niveau immatérielle ».

#### Sensibilisation et formation des prestataires de services

Le PRMN a fait des efforts importants de sensibilisation sur l'importance et les enjeux de la MNI. En 2007 et 2008, une série de manifestations publiques et de séances d'information a été organisée dans tous les pays à destination d'un large éventail de parties prenantes des secteurs publics comme du privé.

En ce qui concerne la formation, un programme à grande échelle de formation a été mené en 2007, dans toute la région. Des sessions de formation de quatre jours sur les diagnostics d'entreprise et la mise à niveau ont été organisées dans chaque pays à l'aide d'un outil pédagogique spécialement conçu (CD-ROM). 584 personnes ont participé à ces formations, parmi celles-ci des représentants de ministères, d'associations professionnelles, d'institutions financières et de centres techniques ainsi que des consultants individuels. 79% des participants (460 sur 584) ont

terminé la formation et ont été certifiés, ce qui représente une moyenne de 57 personnes formées par pays.

Ce nombre de personnes formées est en effet impressionnant. Toutefois, les participants interviewés par les évaluateurs ont estimé que l'éventail des participants était trop large (incluant par exemple des personnes qui n'avaient pas d'activités véritables dans le secteur du conseil) et la nature de la formation trop généraliste.

En ce qui concerne les principes directeurs mentionnés précédemment, il convient de souligner que le PRMN ne s'est pas efforcé de comprendre les marchés des BDS existants ni de réaliser l'analyse de ces marchés. Une campagne de sensibilisation de grande envergure a été menée et un grand nombre d'individus formés, sans toutefois de stratégie explicite de développement des marchés (nationaux et régionaux) des BDS spécialisés dans la MNI.

### Phase de diagnostic

En Avril 2008, le PRMN a lancé un appel à manifestation d'intérêt pour des cabinets conseils régionaux, les invitant à soumissionner pour participer aux diagnostics d'entreprises. L'un des critères de sélection était la présence dans l'équipe d'au moins deux participants aux formations de 2007. 44 cabinets conseils ont répondu, 17 ont été sélectionnés (en deux tours d'appels d'offres).

Les diagnostics ont démarré en août 2009 et se sont poursuivis jusqu'en 2010. Un groupe de consultants internationaux recruté par le PRMN supervisait les travaux. 116 diagnostics sur 120 planifiées ont été réalisés et ont abouti à 99 plans de mise à niveau approuvés (en deux lots en juin et décembre 2010).

La distribution régionale et la charge de travail des 17 entreprises sélectionnées a été assez inégale :

- Quatre pays ont eu trois cabinets conseils nationaux retenus,
- Un pays a eu deux cabinets conseils nationaux retenus,
- Trois pays ont eu un seul cabinet conseils national retenu.

Un cabinet s'est vu confier 13 diagnostics, 3 cabinets ont eu à en diagnostiquer 10, deux cabinets ont eu à effectuer 8 diagnostics et les autres cabinets ont couvert entre un et deux diagnostics. Au Niger et en Côte d'Ivoire ce sont des cabinets conseils en provenance d'autres pays qui ont conduit les diagnostics, réduisant les chances d'une coopération soutenue entre les consultants et leurs clients. Des consultants ivoiriens ont pu participer, mais à travers des sociétés chef de file du Burkina Faso.

### La mise à niveau « immatérielle »

Les activités de mise à niveau immatérielle qui étaient préconisées dans les plans de mise à niveau ont été réalisées par deux cabinets conseils internationaux, un cabinet belge et un tunisien, sélectionnés par l'ONUDI par appel d'offres international. 25% des actions de mise à niveau immatérielle ont couvert des besoins

d'accompagnement en technologie de production, 18% en qualité, 17% en comptabilité, 14 % chacun en gestion et marketing et enfin 10% en logiciel.

Chacune des deux sociétés de conseil internationales a travaillé sur quatre pays. Elles ont embauché des coordonnateurs nationaux pour chacun des pays et ont sous-traité une grande partie du travail à des consultants nationaux. L'une a utilisé 179 consultants (155 nationaux et 24 internationaux tandis que l'autre a mobilisé 64 consultants (39 nationaux et 25 internationaux). La proportion de consultants internationaux a été particulièrement forte pour les aspects technologies et techniques de production. Les travaux des deux sous-traitants internationaux et de leurs équipes ont été suivis par plusieurs experts nationaux recrutés par l'ONUDI.

Aucun chiffrage ne permet d'estimer le nombre d'experts nationaux qui ont participé de façon continue aux phases des diagnostics et des mises à niveau immatérielles. Cependant, un certain nombre d'entreprises interrogées se sont plaintes du fait qu'ils n'avaient pas été en mesure de sélectionner eux-mêmes les consultants. En outre, la continuité entre les deux phases a été entravée par le fait que les consultants opérant la mise en œuvre des actions de «mise à niveau immatérielle» n'avaient pas, ou peu d'accès aux rapports de diagnostic.

### Evaluation

À la lumière des principes et des bonnes pratiques, mentionnés ci-dessus, la contribution du PRMN au renforcement des marchés des BDS dans la région est évaluée comme suit:

- La sensibilisation a été largement diffusée et 584 consultants de la région ont reçu une formation sur les concepts de la MNI, bien que cette formation n'était qu'introductive et elle a été considérée comme assez superficielle.
- Pour la phase de diagnostic, le PRMN a passé des contrats avec 17 sociétés de conseil de la région. Exception faite du Niger et de la Côte d'Ivoire, le processus a tenu compte de la nécessité de proximité. Les équipes ont appliqué l'approche d'analyse globale, malgré certaines indications que les compétences disponibles au sein de ces mêmes équipes aient pu conduire à des diagnostics et des plans de mise à niveau, induits par l'offre de service.
- L'encadrement par des consultants internationaux a permis de garantir l'accompagnement aux bonnes pratiques de niveau international. Pour certains secteurs (par exemple, les produits laitiers, le coton et les boissons) des experts internationaux ont même contribué directement au diagnostic.
- La relation de confiance a été quelque peu entravée puisque les entreprises n'ont pas été autorisées à sélectionner les consultants de leur choix pour le diagnostic. Cependant, elles ont pu rejeter des candidatures, quand elles ne se sentaient pas à l'aise avec le choix proposé par le programme.
- La sous-traitance des actions de «mise à niveau immatérielle» aux deux cabinets conseil internationaux ont permis la mobilisation de près de 250 consultants dans un court laps de temps. L'ONUDI n'aurait pas été en mesure d'y parvenir en recrutant directement les experts. Un bon équilibre entre expertise

nationale et internationale a été trouvé (194 nationaux et 49 internationaux). Toutefois, les consultants nationaux se sont plaints du niveau des honoraires très faibles appliqué par les cabinets conseil internationaux. L'accompagnement continu et la relation de confiance ont été entravés par le manque de liberté des entrepreneurs dans le choix des consultants et le manque de connaissance des consultants quant aux diagnostics sur lesquels étaient basés les plans de mise à niveau.

- Dans l'ensemble, on peut conclure que le programme a trouvé un assez bon équilibre entre le renforcement de capacités locales et la nécessité de fournir un grand nombre de services de conseil des délais très courts. Cependant, l'approche n'était pas vraiment orientée « marché ». Aucune information n'a été recueillie sur les marchés des BDS tant au niveau national qu'au niveau régional. Le PRMN n'a pas facilité la mise en place de pool de consultants comme pour le programme national de MNI du Sénégal (ou dans d'autres pays). Il n'y a pratiquement pas d'information disponible pour évaluer dans quelle mesure l'action a permis d'améliorer de façon durable le fonctionnement de marchés de BDS (en termes de meilleure qualité, meilleur approvisionnement, plus de concurrence, etc).
- Au Sénégal et au Burkina Faso, les divergences de processus entre les programmes nationaux de MNI et le PRMN ont généré des frictions considérables. D'autres failles sont apparues avec la marginalisation de Bureaux nationaux de MNI et le manque de transparence des coûts des actions de « mise à niveau immatérielles » pour les entreprises clientes (voir ci-dessous).

#### **4.6 Accès au financement : création de fonds de « mise à niveau » et de « restructuration »**

La mise à niveau ne consiste pas seulement à améliorer les services de conseil de l'assistance immatérielle, mais il s'agit aussi de faciliter l'investissement dans de nouveaux équipements. Les entreprises bénéficiaires de ce type de programme de MNI ont tendance à attendre beaucoup dans ce domaine. En effet, pour beaucoup d'entre elles, en particulier pour les plus petites, l'accès au financement est une préoccupation majeure.

En principe, cette priorité est intégrée dans la méthodologie de la MNI et elle est mentionnée dans le document de projet du PRMN. La nécessité de mise en relation avec les institutions de crédit et le secteur financier, est un élément caractéristique de l'approche systémique. Toutes les parties prenantes, y compris les bailleurs de fonds ont insisté sur ce besoin de connexion. Le programme sénégalais de MNI, par exemple, met particulièrement l'accent sur la mise en relation dynamique des entreprises avec le secteur financier.

Cependant, dans la mise en œuvre du PRMN, le rôle d'interface indispensable avec le secteur financier a été de moindre importance que prévu. Il est vrai que les représentants du secteur bancaire ont participé aux événements de sensibilisation et sont devenus membres des divers comités de pilotage. Pourtant, il n'y a pas d'indication d'acteurs financiers jouant un rôle pro-actif dans le financement de la

mise à niveau, dans le cadre du PRMN. Il est vrai que, par exemple en Côte d'Ivoire, des bureaux nationaux de MNI ont facilité l'accès des entreprises aux banques. Mais ce type d'appui est resté assez marginal, dépendant du bon vouloir de certains.

#### Les subventions pour les investissements matériels PRMN

Au lieu de faciliter les liens avec le secteur bancaire de manière systématique, le PRMN est resté centré sur son mécanisme intégré de subvention : paiement d'une prime de 20% des « investissements matériels ». Toutefois, cette prime n'a en aucun cas résolu la problématique de « l'accès au financement », car les entreprises ont eu besoin de mobiliser 100% de l'investissement avant que d'obtenir le remboursement de la subvention de 20% ex-post.

Les plans de mise à niveau envisageaient des investissements matériels (en équipements) d'environ 21 millions d'euros ce qui correspond à environ 4,2 millions de subventions. Toutefois, selon les données qui ont été mise à disposition à l'équipe d'évaluation de l'ONUDI, seuls environ 11 millions d'euros ont effectivement été investis. Seulement 41 des 99 entreprises ont présenté une demande de subventions. Les raisons pour lesquelles 60% des entreprises n'ont pas réclamé la prime ne sont pas claires : Soit elles n'ont pas réussi à mobiliser les financements nécessaires, soit elles ont reporté l'idée d'investir en raison de facteurs internes ou externes, soit elles ont avancé sur leur projet mais n'ont pas présenté la requête pour le remboursement de l'investissement, car le processus paraissait trop lourd pour un montant parfois considéré comme dérisoire.

36 entreprises des 41 candidats à la subvention ont été visitées par une mission de vérification de l'UEMOA. Selon l'entrevue avec la Commission de l'UEMOA, tous les paiements de primes encore en attente, sont sous contrôle. Or, les visites sur le terrain par l'équipe d'évaluation n'ont pas permis de confirmer ce constat.

De façon récurrente, les refus de dossiers incomplets ont été signalés et, en l'absence de plus amples détails, l'évaluation ne peut pas déterminer les raisons pour lesquelles les montants des primes demandées n'ont pas été considérés comme recevables. En tout état de cause, les visites sur le terrain des évaluateurs indiquent que les subventions sont un « sujet brûlant ». Celles-ci ont généré des frustrations pour différentes raisons, comme leur réception tardive (ou peut-être leur absence dans certains cas). Un certain nombre d'entreprises rencontrées au Sénégal se sont plaintes des paiements qui, selon eux, sont en suspens depuis plus d'un an.

En théorie, les € 11 millions d'investissements réalisés correspondraient à environ € 2,2 millions de demandes de subventions. Toutefois, selon les informations les plus récentes dont dispose l'équipe d'évaluation, € 0,8 millions seulement ont été remboursés. Il convient de souligner, cependant, que le mécanisme de remboursement des investissements matériels est entièrement sous la responsabilité de la Commission de l'UEMOA, qui a insisté pour mener les missions de vérification personnellement au lieu de les confier à des bureaux d'audit locaux.

Même si les informations disponibles quant aux statuts et aux retards des remboursements peuvent être incomplètes, la gestion centralisée des subventions

au niveau régional, comme solution efficace et efficiente, est sérieusement mise en doute. La Commission de l'UEMOA elle-même semble hésiter sur la reconduction de l'approche lors de la phase de déploiement à venir. Cela soulève la question de savoir ce que pourrait être une approche plus efficace de facilitation de l'accès au financement, dans un futur programme.

#### L'étude de faisabilité des futurs fonds de Mise à niveau et de Restructuration

La recherche de moyens appropriés d'accès au financement fait partie du document de projet PRMN. La planification comprenait la conception et la mise en place de deux fonds (l'un pour la mise à niveau et l'autre pour la restructuration) tout en veillant à l'harmonisation de ces fonds avec les instruments financiers déjà existants dans la région. L'intention d'intégrer le financement de la MNI dans les instruments financiers existants est conforme avec la vision développée par la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement dans l'ouvrage "La finance en Afrique, au-delà de la crise". Celle-ci souligne l'importance de l'amélioration du cadre réglementaire pour améliorer l'accès au financement et le développement d'outils de financements innovants autres que le crédit.

Début 2009, le PRMN a lancé des études nationales sur les instruments financiers existants. Celles-ci ont été présentées lors d'une série d'ateliers nationaux et régionaux en 2010 et leurs résultats ont fait l'objet de discussions. Les études des pays et la synthèse issue de ce processus sont de bonne qualité et illustrent l'importance des interventions systémiques.

Cependant, des alternatives bien connues aux subventions, comme les primes ou exonérations fiscales, n'ont pas été examinées. La raison de cette limitation peut-être qu'un programme régional ne peut pas gérer des mesures fiscales, qui par définition sont du ressort national. Pourtant, un programme régional pourrait apporter une contribution importante dans l'identification et l'analyse comparative des incitations fiscales dans les pays participants. Ceci pourrait aider les gouvernements nationaux à développer et échanger de bonnes pratiques d'incitations fiscales se rapportant à la MNI.

En dépit du compte-rendu détaillé de l'étude de faisabilité, des instruments disponibles et des initiatives en cours, l'idée de créer deux fonds régionaux est maintenue (plusieurs scénarii proposés). La justification d'envisager la création de deux différents fonds reste incertaine. Cependant, aucune décision n'a encore été prise et la Commission de l'UEMOA a reporté la validation de cette étude à la prochaine phase de déploiement.

### **4.7 Processus de mise à niveau et résultats**

#### Le processus de sélection

Les critères de sélection étaient clairs et le processus transparent. Toutefois, le programme s'est heurté à certaines difficultés pour clarifier sa logique d'intervention sous-jacente? Etait-ce d'améliorer concrètement la compétitivité des acteurs clés d'un sous-secteur? Ou bien visait-elle à faire de simples «démonstrations»? ?



Comme mentionné précédemment, les « produits prioritaires » identifiés n'ont pas été utilisés pour la sélection des entreprises.

#### Prestations de services et remboursement des frais

Du fait de sa responsabilité pour l'utilisation des fonds, l'ONUDI (et non pas les entreprises) a sélectionné les consultants. Bien que l'Organisation ait fourni tous les efforts possibles pour rendre participatif le processus décisionnel, les entreprises bénéficiaires et les bureaux nationaux de MNI n'avaient pas un contrôle total sur la sélection des consultants.

Le PRMN a fourni ses diagnostics gratuitement, ce qui a entraîné des problèmes de propriété dans certains cas. Dans le cas du « pays modèle », le Sénégal, où le programme national a une politique explicitement opposée aux services gratuits, la gratuité du diagnostic réalisé via le PRMN a généré des irritations et des frictions.

Dans le cas de la « mise à niveau immatérielle », la procédure standard des programmes de MNI consiste en un remboursement (ex-post) de 80% des frais de conseils que l'entreprise aura reçu d'un cabinet conseil, choisi et contracté par elle directement. Cette procédure n'a pas été suivie dans le cas du PRMN. En effet, l'intention initiale était de préfinancer le coût, et de récupérer ensuite la quote-part de 20% auprès des entreprises bénéficiaires. Cela n'a pu se concrétiser, car d'une part les entreprises bénéficiaires n'ont pas jugé la charge de travail des prestations (nombres d'homme/jour) d'être en correspondance avec la préconisation des plans de mises à niveau et, d'autre part, les coûts de ces prestations n'étaient pas transparents pour elles. En conséquence de quoi, aucune entreprise bénéficiaire n'a payé sa quote-part des montants des prestations reçues. Ces remboursements devaient être collectés par les bureaux nationaux de MNI et constituer un revenu pour leur fonctionnement. Au lieu de cela, les services de conseils pour la « mise à niveau immatérielle » ont finalement été gratuits.

#### Synergie avec les programmes nationaux de MNI

Quand le PRMN a été lancé, la majorité des pays participants n'avaient pas encore de programme national de MNI. Dans ces pays, le PRMN a joué un rôle positif. Il a sensibilisé les autorités, mis en place des bureaux nationaux de MNI et assisté à la préparation de futurs programmes nationaux.

Pourtant, certaines faiblesses sont apparues provenant du mode centralisé d'exécution. Les bureaux de MNI n'ont pas toujours maîtrisé le processus et se sentaient parfois marginalisés. Comme le dit ce directeur d'un bureau national de MNI: *« Les entreprises nous utilisent comme un bureau des plaintes, mais nous ne pouvons pas les aider. »* De fait, parce que la procédure de remboursement des "mises à niveau immatérielles" n'a pas fonctionné, les bureaux nationaux de MNI n'ont pas reçu des entreprises bénéficiaires leurs quote-part de remboursement (20%), comme prévu initialement.

Au Sénégal et au Burkina Faso, les deux pays qui avaient déjà des programmes nationaux de MNI, les divergences de procédures du PRMN avec celles des programmes nationaux, ont causé des distorsions et, parfois, des frictions.

### Avantages du point de vue des entreprises

Le PRMN a fourni des services à un total de 99 entreprises (60 petites, 26 moyennes et 13 grandes). L'équipe d'évaluation a mené une enquête par internet auprès l'ensemble de ces entreprises avec un taux de réponse de 28%. Les faits marquants et les tendances qui se dégagent de l'enquête sont les suivants:

- 17 entreprises ont jugé « excellent » ou « bon » la phase de diagnostic et les rapports de diagnostics résultant de cette phase. Cinq sociétés ont jugé la durée de cette phase trop longue. Certaines entreprises ont répondu que les plans de mise à niveau devraient permettre une plus grande flexibilité.
- La majorité des entreprises ont été satisfaites du processus de « mise à niveau immatérielle ». 13 d'entre elles ont répondu que leurs systèmes de gestion, de production ou de qualité se sont améliorés. Les retards et les périodes d'intervention trop courtes ont été mentionnés comme des faiblesses.
- La mise à niveau matérielle s'est heurtée à la plupart des problèmes. Seules six entreprises ont répondu qu'elles avaient déjà reçu la prime, tandis que 16 ont répondu qu'elles attendaient la prime, mais ne l'avaient pas encore reçue. Les procédures de remboursement ont été jugées fastidieuses et insuffisantes. 11 entreprises ont répondu qu'ils n'en bénéficiaient pas du tout.
- Dans l'ensemble, les entreprises enquêtées ont mentionné la qualité des services et la compétence des experts comme des points forts tandis que les procédures fastidieuses, la lenteur des prises de décision et les retards inacceptables sont les faiblesses les plus souvent mentionnées.

Ces faits et les tendances sont globalement conformes avec les résultats d'une enquête antérieure menée sous l'auto-évaluation PRMN en 2010 et ils sont également corroborés par des informations complémentaires recueillies lors des visites sur le terrain par l'équipe d'évaluation. Les informateurs ont confirmé que, à quelques exceptions près, l'expertise des experts internationaux et nationaux était bonne. Plusieurs entreprises ont fait l'éloge des bienfaits significatifs qu'ils continuent de récolter des prestations reçues de "véritables" experts internationaux, qui ont fourni des conseils globaux sur les aspects des technologies de production et de conditionnement, la gestion et l'ouverture de nouveaux marchés internationaux. Mais il y avait aussi des plaintes au sujet de consultants internationaux qui n'ont pas su apporter de valeur dans le contexte donné.

Un nombre important d'entreprises ont reçu une aide ciblée sur leurs systèmes de gestion et de comptabilité, la plupart du temps provenant d'experts locaux. Dans certains cas, des gros manuels de procédures opérationnelles avec des descriptions de poste détaillées ont été élaborés. Mais aucun élément ne prouve que les entreprises soient en mesure, voire donnent la priorité à la mise en œuvre de telles procédures. Mais même dans ces cas, les chefs d'entreprises estiment qu'ils ont bénéficié de cette découverte de nouvelles méthodes. Cependant, de façon récurrente, des informateurs ont regretté que l'assistance ait été donnée dans la précipitation, sans la continuité et la proximité souhaitées.

Les visites de terrain ont confirmé que, pour certaines entreprises, la «restructuration» est une condition préalable pour la « mise à niveau ». Toutefois, ni la revue documentaire, ni les visites de terrain de l'équipe d'évaluation n'ont fourni des éléments pour confirmer les résultats de l'assistance à la « restructuration ». Les spécificités de l'approche « légère » à la restructuration convenue par le CPR (voir chapitre 4.2 ci-dessus) et les résultats de cette approche ne sont pas documentés.

Les visites de terrain ont confirmé que les bénéficiaires étaient particulièrement mécontents des procédures de remboursement. Les plus grandes frustrations ont été générées de ce que le PRMN appelle les activités de mise à niveau "spécifiques" (relatives à des formations spécialisées, à des visites d'entreprises à l'étranger ou à l'acquisition de logiciels spécialisés). Il a été déclaré aux entreprises que ces investissements seraient remboursés à un taux de 80% (le même taux que pour la «mise à niveau immatérielle»). Cependant, aucun remboursement n'avait encore été effectué au moment de l'évaluation. Ceci s'explique par le fait que, suite à de longues discussions, il a été décidé que le remboursement sera effectué par la Commission de l'UEMOA et non pas par l'ONUDI comme initialement prévu. Les évaluateurs n'ont pas été en mesure de déterminer l'origine du manque de clarté des procédures sur ce sujet.

L'idée d'ouvrir une fenêtre pour la mise à niveau "spécifique" correspondant à un accompagnement « sur mesure », était excellente mais apparemment trop difficile à mettre en œuvre, dans le cadre d'une structure de gestion à plusieurs niveaux. Naturellement, les bénéficiaires mécontents s'expriment largement et fortement, ce qui entraîne des risques considérables de «publicité négative».

La mise à niveau liée à la « démarche qualité » est un autre domaine sujet aux protestations. Pour les plans de mise à niveau incluant une composante « démarche qualité », le PRMN et le PQAQO avaient convenu que cette assistance serait dispensée par des experts PQAQO. Toutefois, en raison de problèmes de communication et de coordination entre les deux programmes, la réception de l'aide a été considérablement retardée (voir le chapitre 6. ci-dessous).

L'aspect le plus saillant qui ressort des visites sur le terrain a été l'absence de collecte systématique de données et de capitalisation. Les rapports des consultants internationaux et des experts en charge de superviser ont tenté de mesurer la «satisfaction client», mais cela reste superficiel. Il n'existe pas de base de données qui regrouperait les profils, les compétences et les performances des centaines de consultants mobilisés en provenance de toute la région. Il n'existe pas non plus de recensement des expériences positives ou non.

#### **4.8 Gestion du programme**

Les trois niveaux de gestion étaient plutôt lourds mais incontournables pour un programme régional. Le comité de pilotage régional (COPIL) a contrôlé le processus de mise en œuvre et ses réunions sont bien documentées. Les décisions du COPIL ont parfois été retardées, sans excès.

La gestion du programme par l'ONUDI a été efficace même si un mode de mise en œuvre plus décentralisée aurait été bénéfique. Le mode opératoire «mise en œuvre

par l'agence de l'ONU» a défavorisé cette décentralisation et a également causé certaines incompatibilités du fait de l'application du «principe de l'audit unique».

Le personnel de l'ONUDI chargé du programme était composé de gestionnaires de programme chevronnés, en excellente connaissance de la mise à niveau industrielle. L'unité de coordination régionale située dans les locaux de la Commission de l'UEMOA a été dotée de CTA dévoués et hautement qualifiés. Malheureusement, le turnover élevé du personnel, à ces deux niveaux, a causé des pertes d'efficacité.

À la demande de la Commission de l'UEMOA, un système plutôt rigide de notes procédurales a été adopté. Ce système a fourni une description claire des procédures à suivre mais il semble avoir fini par étouffer la communication mutuelle et l'administration. La coordination des procédures entre le PRMN et PQAQ a rencontré des problèmes considérables, entraînant des délais des activités de mises à niveau, liées à la « démarche qualité ».

De toute évidence, le programme a souffert d'insuffisance M&E. Le monitoring était entièrement basé sur les activités. Ceci a conduit à la situation regrettable où les informations contenues dans les 99 rapports de diagnostics d'entreprise et les enseignements substantiels qui auraient pu être extraits du processus de mise à niveau, demeurent inexploités. À cet égard, le PRMN n'a pas rempli les exigences minimales d'un programme «pilote».

En ce qui concerne l'évaluation, le PRMN n'a pas respecté les dispositions du document de programme. L'évaluation à mi-parcours n'a pas été réalisée. En 2010, la gestion de programme de l'ONUDI a lancé un processus rigoureux d'auto-évaluation, mais les leçons tirées de cet exercice n'ont été que faiblement relayées et mises en œuvre. Enfin, la Commission de l'UEMOA a rencontré des difficultés administratives pour lancer l'évaluation externe finale prévue dans le document de programme.

#### **4.9 Proposition de document pour la phase de déploiement**

Un document de programme prévisionnel pour la phase de « déploiement » a été élaboré par l'ONUDI et est actuellement en discussion. Ce document suggère les caractéristiques suivantes pour le programme à venir:

- Objectifs généraux:
  - o Permettre à la Commission de l'UEMOA de poursuivre ses interventions directes visant à renforcer le tissu industriel régional;
  - o Soutenir les États membres dans la réalisation de leurs objectifs de créer un environnement favorable à la restructuration et à la mise à niveau des entreprises sur leurs territoires respectifs.
- Cibles et type de soutien:
  - o 300 entreprises prises en charge au niveau régional (80 pour la restructuration et 220 pour la mise à niveau) incluant des activités de soutien innovantes (consortium d'exportation, cluster, etc);

- 580 sociétés prises en charge au niveau national (y compris le soutien aux États membres pour créer un fonds de mise à niveau et de restructuration national).
- La structure de gestion:
  - Une unité d'appui au programme UEMOA au siège de l'ONUDI qui serait entièrement consacrée à l'exécution du programme et géré par trois experts de l'ONUDI et un assistant
  - Une unité technique pour la restructuration et mise à niveau qui serait attachée à la Commission de l'UEMOA, mais créée et gérée par l'ONUDI (trois experts internationaux, trois assistants locaux);
  - Des bureaux de MNI dans les huit pays participants qui seraient composé de quatre experts nationaux (un directeur, deux experts et un assistant) et d'un expert régional délégué par le programme.
- Budget global d'environ € 18 millions pour une durée de trois ans (€ 10,3 millions pour la restructuration / modernisation au niveau régional; € 2,2 millions pour soutenir les bureaux nationaux; € 1,9 millions pour financer quatre centres techniques régionaux, € 3,6 millions pour l'administration).
- Un budget supplémentaire à mobiliser pour les programmes nationaux à hauteur de € 109 millions (!).

Le projet de document n'explique pas la logique du maintien d'activités régionales en parallèle des programmes nationaux. Il maintient une composante «restructuration» séparée (bien que la phase « pilote » ait appliqué une approche ad-hoc à la «restructuration» sans documenter les résultats de cette approche) et ne précise pas les liens avec le secteur financier qui permettrait l'accès au financement des entreprises bénéficiaires dans le cadre du volet régional. Le document ne précise pas la stratégie de mobilisation des fonds pour les programmes nationaux (109 millions d'euros).

Une révision du projet de document serait nécessaire afin qu'il reflète dûment les enseignements tirés de la phase pilote (voir les recommandations dans le chapitre 10).

Par ailleurs, le projet de document de programme n'est pas entièrement en phase avec les principes de l'initiative de l'ONUDI pour la MIN et la compétitivité ("UNIDO Initiative on Industrial Upgrading and Enterprise Competitiveness - IUEC"). Cette initiative lancée par la Direction de l'ONUDI en 2011 met à jour le contenu et les modalités de réalisation de l'approche de l'ONUDI à la MIN. Plus spécifiquement, la IUEC met en place les mécanismes nécessaires pour mobiliser toute la gamme des compétences de l'ONUDI pertinentes à la MIN.

## 5. PQAQ – Réalisations et défis

### 5.1 Aperçu de l'approche SMTQ de l'ONUDI

L'assistance dans le domaine des normes, de la métrologie, des essais et de la qualité (abrégé SMTQ en anglais) est un domaine central de l'assistance technique (AT) de l'ONUDI. Les projets dans ce domaine sont normalement mis en œuvre par le département « Renforcement de Capacités Commerciales » (RCC ; TCB en anglais). Entre 2009 et 2011, ce département et le groupe d'évaluation de l'ONUDI ont conduit un exercice majeur d'évaluation et de capitalisation qui a abouti à un rapport d'évaluation thématique et une série de recommandations validées par le département TCB. Ces recommandations sont actuellement utilisées comme liste de contrôle pour toute évaluation dans le domaine des SMTQ (voir le tableau en annexe 4 et le chapitre 4.9).

L'évaluation thématique a constaté qu'une approche holistique et systémique (voir chapitre 2 ci-dessus) est un facteur de réussite majeur. Typiquement, des projets systémiques dans le domaine des SMTQ incluent des interventions au niveau politique ainsi que des activités de sensibilisation grand public, tel que les « prix de la qualité » et des actions de support à toute une série d'acteurs du système nationale de qualité (SNQ) concerné (voir le diagramme 1).

**Tableau 6 : Points saillants des programmes régionaux SMTQ de l'ONUDI**

Région	Période	Donateur	Politiques régionaux	"Autonomie" nationale	Approche systémique
SAARC	2002 - 2012	NORAD	faible	fort (projets nationaux séparés)	Accent sur les institutions nationales SMTQ
Afrique de l'Est	2002 - 2006	NORAD	fort (regional SPS protocol)	moyen (budgets nationaux séparés)	Implication forte du secteur privé au niveau régional
UEMOA (PQ1)	2001 - 2005	UE	moyen (organismes régionaux de SMTQ créés juridiquement)	plutôt limité (CPN)	Grand nombre d'activités, y inclus le « Prix Qualité »
CEDEAO	2007 - 2012	UE	relativement faible (politique qualité régional rédigée)	plutôt limité (CPN)	Comprend l'inspection, « Prix Qualité » n'a pas été mis en œuvre
Région Arabe	2011 - 2012	Sida	fort (stratégie de normalisation arabe)	pas de dimension/composante nationale	n/a - Centre de coordination régional pour l'accréditation
Afrique Centrale	Starting in 2012	UE	à déterminer – Politique de Qualité régionale planifiée	à déterminer	à déterminer

Les programmes *régionaux* ajoutent un autre niveau de complexité. Certains programmes régionaux SMTQ se concentrent sur les protocoles et procédures

régionales sanitaires et phytosanitaires (SPS) ou d'autres politiques de nature proprement *régionale*. D'autres peuvent également stimuler et guider des programmes *nationaux*, créer des synergies, appuyer la mise en réseau et les échanges de bonnes pratiques. Dans ces cas les niveaux d'interventions - régional ou national - ont besoin d'être clairement distingués, définis et coordonnés en respectant le principe de subsidiarité (cf. chapitre 3). Comme expliqué dans le chapitre 2, le non respect de ce principe comporte des risques comme le manque de pertinence (une taille unique pour tous), des frictions entre les niveaux régionaux et nationaux et la perte d'engagement au niveau national.

Les programmes régionaux SMTQ mis en œuvre par l'ONUDI ont eu à gérer le compromis entre la concentration sur les enjeux régionaux et la cohérence régionale d'un côté et un niveau élevé d'autonomie au niveau national de l'autre. Le tableau 6 révèle la variabilité des différents programmes régionaux SMTQ sur certains points saillants. Le programme en Afrique de l'Est par exemple s'est concentré sur l'harmonisation régionale des SPS. Le programme avec les pays arabe met en œuvre une stratégie régionale de normalisation et d'accréditation. Le programme en Asie du Sud permet le degré d'autonomie le plus élevé au niveau national.

## **5.2 PQAQ mise en œuvre et principales étapes**

Pour les huit pays de l'UEMOA, le PQAQ s'inscrit dans la continuité d'un précédent programme SMTQ conduit de 2001 à 2005 (abrégé Programme Qualité Phase un : PQ1). Dans les autres pays et pour la Commission de la CEDEAO, le PQAQ est le premier programme régional de SMTQ. Administrativement le PQAQ a été divisé en deux programmes sous régionaux, le PQ2 dans les pays de l'UEMOA et le « Programme pour les pays de la CEDEAO, non UEMOA, incluant la Mauritanie » (abrégé EMQP en Anglais) dans les huit autres pays.

Alors que le PQ2 s'est construit en bénéficiant des réalisations du PQ1 et en utilisant les réseaux humains et institutionnels déjà existants dans les pays de l'UEMOA, l'EMQP a du commencer de zéro. Néanmoins, l'EMQP a eu l'opportunité de bénéficier des expériences réalisées dans le PQ1. Toutefois, les mécanismes de gestion globale, qui devaient assurer la transmission d'expériences et la convergence des méthodes entre les deux sous programmes, étaient faibles.

Le PQAQ a débuté en 2007 pour une durée prévue de 3 ans (suivant les exigences du bailleur). Ce calendrier s'est avéré irréaliste et plusieurs extensions ont été négociées entre la CEDEAO, le bailleur, et l'ONUDI. Finalement, un budget supplémentaire a été alloué pour une phase de transition d'un an en 2012.

Les décisions suivantes concernant les orientations stratégiques de conception et de gestion ont été prises :

- Priorité donnée à l'agro-industrie (avec accent sur les normes volontaires et non pas sur les enjeux SPS comme suggéré par le titre du programme) ;
- Identification des « produits prioritaires » pour augmenter l'impact ;

- L'inclusion d'une composante du programme relative à la mise à niveau des entreprises qui devait être exécutée conjointement avec le programme de mise à niveau - PRMN
- La création de deux unités de coordination séparées : une pour l'UEMOA et l'autre pour la CEDEAO
- Le recrutement d'un Coordinateur National de Programme (CNP) dans chaque pays (nommé par le gouvernement dans le cas du PQ2, recruté à travers une procédure ouverte dans le cas d'EMQP)
- L'établissement initial de l'unité de coordination d'EMQP à Accra (distante du siège de la Commission de la CEDEAO). Cette décision a affecté l'appropriation du programme par la CEDEAO et a été corrigée en 2009.
- Une dotation en personnel des deux unités de coordination, constituées d'équipes mixtes d'experts internationaux et régionaux, ces derniers experts étant censés être intégrés par les secrétariats de la CEDEAO et de l'UEMOA (cette stratégie a partiellement réussi dans le cas de l'UEMOA mais pas encore pour la CEDEAO).

Les équipes d'experts, à la fois motivées et engagées, étaient en charge au jour le jour des opérations dans les deux unités de coordination, dans tous les pays et au siège de l'ONUDI. Un mécanisme de pilotage à plusieurs niveaux, composé par 16 comités de pilotage nationaux, deux comités de pilotage régionaux et un comité de pilotage central a assuré le suivi du programme.

Cette structure de gestion à plusieurs niveaux a rendu la coordination complexe et coûteuse et les interventions dans les 16 pays n'ont pas toujours été harmonisées. En 2011, la division en deux sous-programmes a été abandonnée avec une seule équipe de gestion au siège de l'ONUDI. Un comité central composé des deux commissions, du bailleur et de l'ONUDI a constitué le nouvel organe de décision. La rationalisation des processus a été poursuivie par la mise en place d'une structure de terrain unique comprenant un seul CTA. Dans les limites des règles et procédures de l'ONUDI, la délégation d'autorité sur le terrain a été renforcée.

Le Programme a été périodiquement révisé sur la base des rapports d'avancement détaillés. La revue interne du programme réalisée en 2011 a été remarquable et a permis de tirer des enseignements intéressants et pertinents. Bien sûr, il aurait été encore plus utile de conduire de telles revues internes plus tôt et plus régulièrement.

Le bailleur a mené deux missions de pilotage (ROM of 2010 and 2012) mais a plusieurs fois retardé l'évaluation indépendante prévue. Finalement, cette évaluation a été lancée à la fin de la période de transition, immédiatement après la présente évaluation de l'ONUDI.

### **5.3 Composante politique de qualité**

Le PQ1 a été enraciné dans la politique industrielle de l'UEMOA de 1999, mettant l'accent sur le développement d'une infrastructure qualité dans la région. Or, la dimension régionale visant à mettre en place le cadre réglementaire régional pour la



qualité, n'est réellement apparue qu'à la fin du PQ1, un fois les organismes régionaux de SMTQ créés, en l'occurrence les SOAC, SOAMET et NORMCERQ.

L'enracinement du EMQP dans les politiques existantes était moins évident, car la CEDEAO n'a finalisé sa politique industrielle qu'en 2012 (West African Common Industrial Policy, abrégé WACIP, en Anglais). Les défis de politique régionale sont apparus vers la fin du programme, quand la Commission de la CEDEAO s'est lancée dans la formulation d'une politique régionale de qualité. Celle-ci a été finalement adoptée en octobre 2012 (voir aussi le chapitre 8 ci-dessous).

La revue interne de 2011 a permis de comprendre qu'un accent important aurait dû être mis, dès le début du programme, sur la politique de qualité pour catalyser l'appropriation nationale et régionale et la mobilisation de fonds. Ceci est conforme à l'évaluation thématique, qui a trouvé qu'un faible cadre politique et légal SMTQ, retarde et contraint les projets SMTQ (2010, p.58).

Dans un certain nombre de pays, le PQAQ a facilité l'élaboration de politiques nationales. La Sierra Leone est un cas éminent, où la politique nationale de qualité a été développée à travers le programme national et, entretemps, promulguée par le Président de la République.

#### **5.4 Composante laboratoires d'analyses**

Tout d'abord il convient de rappeler que le PQ1 avait fourni des équipements de laboratoires pour € 1,5 millions pour 8 pays, alors que le PQAQ a investi seulement € 0,8 million pour 16 pays. Néanmoins, le PQAQ a soutenu 48 laboratoires, sélectionnés à partir d'une liste initiale de plus de 100. Les critères de sélection ont mis l'accent sur les capacités techniques des laboratoires et moins sur leur statut légal, leur mode de gestion et leur importance systémique. L'assistance technique était complète : elle incluait des formations in situ, l'encadrement du personnel, la fourniture d'équipements, l'organisation d'audits à blanc, des conseils « au fil de l'eau ». Elle incluait aussi une facilitation à la participation à des essais d'aptitude inter-laboratoires et finalement l'organisation à coûts partagés des accréditations.

L'accréditation d'un laboratoire prend normalement plusieurs années. Au moment de l'évaluation, sept laboratoires sont accrédités et 13 autres attendaient de l'être à la fin 2012. La plus part des laboratoires accrédités sont localisés dans les pays de l'UEMOA, illustrant bien la plus longue durée d'assistance dont ces pays ont bénéficié depuis le lancement du PQ1. Les essais d'aptitude inter-laboratoires et les audits à blanc ont commencé tard, seulement pendant la période de transition.

La majorité des laboratoires accompagnés n'ont pas encore atteint l'accréditation. Ce n'est pas une surprise étant donné leur niveau relativement bas au départ et le niveau d'exigences élevé de la norme ISO 17025 (initialement développée pour les pays industrialisés). Bien qu'il n'y ait aucun doute sur le fait que les laboratoires de la région devront finalement se conformer à la norme universelle, la majorité d'entre eux ne sera pas capable de le faire dans un futur proche. Dessiner un ensemble de catégories intermédiaires et d'étapes pourrait être utile pour mieux refléter l'état des

lieux actuel dans la région. De plus, cela pourrait permettre d'accompagner les laboratoires dans leur progression, pas à pas, vers l'accréditation ISO 17025.<sup>1</sup>

L'équipe de gestion du PQAQO a fait preuve de flexibilité en intégrant aussi des laboratoires privés<sup>2</sup> et des laboratoires d'analyses non alimentaires techniquement avancés (médical, génie civil). Bien sûr, une certaine tension existe entre ce choix centré sur l'excellence et l'approche « produits prioritaires ».

L'équipe d'évaluation a noté les récriminations de certains laboratoires quant aux délais inhérents à la fourniture et à l'installation des équipements : des installations incomplètes, des commandes manquantes, un manque de communication sur les conditions de garanties et le service après vente. La dimension régionale de la maintenance des équipements de laboratoires a été étudiée et discutée à l'occasion de PQAQO (et aussi d'autres projets antérieurs, y compris le PQ1) mais cette problématique ne semble pas facile à régler.

Le PQAQO a surveillé les progrès techniques des laboratoires sans pour autant suivre les résultats de ces progrès. Mis à part quelques données éparses tirées de l'enquête d'évaluation, les informations et données sur les clients des laboratoires, leurs demandes, leurs degrés de satisfaction et aussi le type et nombre d'analyses fournies par les laboratoires et les revenus générés, ne sont pas connus. Sur cet aspect, le PQAQO n'a pas appliqué une approche systémique. Il n'a pas non plus transmis aux directeurs des laboratoires une démarche de type « orientation de marché » et les compétences nécessaires à la pérennité du laboratoire.

Cette absence de données a amené les évaluateurs à utiliser d'autres sources. Une étude approfondie du panorama des laboratoires au Sénégal, préparée par le projet « Sustainable Fisheries Programme » (SFP) financé par l'UE, est très instructive à ce sujet.<sup>3</sup> Elle démontre qu'il existe, au moins dans ce pays, une tendance au suréquipement des laboratoires, d'où une offre surabondante des services d'analyses. L'étude démontre que les prix des services d'analyse au Sénégal sont plus faibles que ceux pratiqués en Europe, voire même dans certains pays environnants. Ce résultat est en accord avec les considérations faites au chapitre 2, ci-dessus, sur les effets potentiellement négatifs des subventions. L'étude conclue sur le fait que les bailleurs devraient donner une plus grande priorité à la coordination, à l'approche « marchés » et à la recherche de pérennité lors de leurs interventions auprès des laboratoires.

Il est intéressant de constater que la délégation européenne à Dakar semble agir dans ce sens, en privilégiant le soutien aux laboratoires publics qui ont une autonomie d'organisation, de gestion et de financement. Bien que seulement en fin de parcours, le PQAQO a semblé s'orienter dans la même direction en commissionnant une étude sur les différents types de statut des laboratoires de la

---

<sup>1</sup> L'OMS utilise un outil similaire pour les laboratoires médicaux: Liste de contrôle pour l'accréditation des laboratoires ; WHO (2009)

<sup>2</sup> Les laboratoires privés semblent avoir plus de chance d'atteindre l'accréditation.

<sup>3</sup> Rapport de mission sur l'évaluation des laboratoires d'analyse du Sénégal pour la détermination des possibilités d'obtenir une accreditation ISO/CEI 17025, by Marc Fegueur (2009)

région ainsi qu'en offrant un accompagnement à l'élaboration de plan d'affaires pour les 5 laboratoires les plus avancés.

## **5.5 Composante métrologie**

15 organismes nationaux de métrologie ont reçu des équipements de base (liés aux mesures de la masse, du volume, de la température et de la pression) et des formations de personnel. Ces équipements ont été achetés de manière groupée pour un certain nombre de pays. Ces commandes groupées ont certainement des avantages mais ont probablement aussi entraîné des délais. La plupart des équipements de métrologie sont arrivés en septembre 2012 seulement.

Certains des pays les moins avancés devaient construire des bâtiments pour abriter les laboratoires de métrologie. En Sierra Leone et au Liberia, l'ONUDI a réussi à mobiliser des fonds additionnels à cette fin, démontrant l'interaction fructueuse entre les initiatives nationales et régionales. Sans ces contributions additionnelles, ces pays n'auraient pu bénéficier de l'assistance en métrologie du PQAQ.

Au Ghana dont l'infrastructure SMTQ est beaucoup plus avancée, le Comité National de Pilotage a décidé de dédier la plupart de l'enveloppe financière du PQAQ à des équipements de métrologie sophistiqués. La direction du PQAQ a accepté cette orientation, démontrant une fois de plus sa flexibilité et sa volonté d'éviter les pièges de la « taille unique ».

Comme pour les laboratoires d'analyses, le PQAQ a contrôlé les produits techniques de l'assistance fournie par le programme mais pas les résultats. Aucune information n'est disponible sur les clients des laboratoires de métrologie ni sur les tendances de la demande en services d'étalonnage et métrologie.

Dans certains pays, le PQAQ a financé l'adhésion du pays à l'Organisation Internationale de Métrologie Légale (OIML) et supporté l'organisation des journées mondiales de la Métrologie. Cependant, il n'y a pas d'indication si ces coûts seront supportés par des budgets nationaux, dans l'avenir.

Au niveau des politiques, des conseils du WAQP ont abouti à l'adoption de lois et règlements de métrologie en Guinée Bissau, Mali, Mauritanie et Sierra Leone.

## **5.6 Composante organismes d'inspection**

Les travaux de l'équipe d'évaluation suggèrent que l'industrie de la région souffre des déficiences des services d'inspection tels que les lacunes dans la législation ; les chevauchements de mandats entre différents services d'inspection; les problèmes de logistique et de corruption, qui pénalisent l'exportation et provoquent de la concurrence déloyale entre les productions locales et les importations de qualité inférieure. Ces problèmes ne concernent pas uniquement les agro-industries mais également d'autres secteurs. La prise en compte de la dimension Inspection par le PQAQ était donc pertinente bien qu'il ait été clair dès le début que le programme ne pourra fournir qu'une assistance très spécifique et limitée dans ce domaine.

Les activités de sensibilisation et de formation sur la norme ISO 17020, conduites par le PQAQ pour les inspecteurs des organismes d'inspection phytosanitaire et

vétérinaire, ont été pertinentes. Les résultats de cette assistance ne sont pas encore documentés mais le PQAQO les analyse actuellement. De toute évidence, beaucoup plus d'efforts seront nécessaires pour rationaliser et harmoniser les procédures d'inspection tant au niveau national que régional.

Le problème est d'autant plus compliqué que de nombreuses agences des Nations Unies sont impliquées sur ce sujet. Alors que l'OMS et la FAO jouent un rôle normatif dans la sécurité alimentaire, l'ONUDI est plus concernée par les normes volontaires. En effet, la dépendance du développement industriel vis-à-vis de l'efficacité des services d'inspection justifie pleinement la présence de l'ONUDI dans ce domaine d'intervention et l'assistance ciblée qu'elle fournit aux organismes d'inspection.

### **5.7 Assistance directe aux entreprises pour la certification**

L'assistance aux entreprises s'est focalisée sur la certification de 106 entreprises dans les pays de l'UEMOA (en coopération avec le PRMN) et 29 entreprises pour les EMPQ. Au moment de l'évaluation, 13 sociétés ont été certifiées : neuf pour ISO 9001, deux pour ISO 22 000 et deux en agriculture biologique. De nombreuses sociétés n'ont pas encore terminé le processus et il est trop tôt pour déterminer dans quelles mesures celles-ci deviendront des « vitrines ». Dans certains cas, de très grandes entreprises ont été soutenues, soulevant des questions d'additionalité.

Globalement, la logique de l'intervention était moins concernée par la certification des entreprises mais plutôt par le développement des services d'appui aux entreprises (BDS) relatif à la qualité. En effet, les PQAQO et PQ1 ont formé un nombre considérable de qualitatifs et d'auditeurs : en 2012, au moins un auditeur ISO 9001 certifié existe dans chacun des pays francophones et en Guinée Bissau. Le PQAQO affirme que le coût de la certification ISO 9001 a baissé de façon significative par rapport à 2001, quand les entreprises devaient avoir recours aux experts européens et par rapport à 2005, quand des entreprises des pays tels que la Guinée Bissau, le Mali, le Niger et le Togo devaient recourir à des consultants du Sénégal ou de la Côte d'Ivoire. Il n'existe pas de données exactes sur le développement et le coût des BDS relatifs à la qualité mais l'équipe d'évaluation a trouvé des témoignages anecdotiques qui, dans le cas du Sénégal, montrent que les efforts de formation du programme ont effectivement contribué à réduire les coûts de certification ISO 9001.

La recherche d'une collaboration avec le PRMN est louable. Environ 60 sociétés bénéficiaires du PRMN qui avaient, dans leur plan de mise à niveau, des actions relatives à la qualité, ont été supportées par le PQAQO. Toutefois, le processus pour s'accorder sur les modalités de coopération entre les deux programmes s'est avéré être long. Dans un certain nombre de cas, ces délais ont généré de sincères frustrations. Des entreprises du Sénégal et du Burkina Faso ont rapporté que l'accompagnement reçu dans le cadre du PQ2 a été moins efficace et plus fastidieux que dans le cadre du précédent PQ1.

Sur un aspect plus fondamental, il doit être rappelé que la composante entreprise du PQAQO a été limitée à la certification. Il est vrai que ceci implique également des aspects d'étalonnage, mais davantage aurait pu être entrepris pour sensibiliser et

stimuler les demandes des entreprises en matière de services d'analyses. Comme mentionné dans le chapitre 3, le développement de nouveaux marchés devrait normalement impliquer des interventions parallèles et sur la demande et sur l'offre, afin d'éviter de possibles distorsions.

## **5.8 Centres techniques régionaux**

Depuis 2005, les « Centres Techniques Régionaux » (CTR) ont été un sujet d'intérêt commun du PQ1, du PQ2 et du PRMN. La mise en place de sept CTR a été envisagée, pour démontrer l'état de l'art des techniques dans la production de la viande, la transformation du lait et des produits laitiers, des fruits et légumes et du coton. Les CTR doivent aussi fournir des conseils techniques et des formations spécifiques à ces métiers.

Les CTR ont été inscrits dans le programme de travail du PQ2 mais une mission d'expert conduite en 2011 a constaté que la faible priorité consacrée à leur égard a eu des répercussions négatives sur l'image du PQ2. Des attentes ont été suscitées mais les équipements reçus par certains centres, ne sont actuellement pas ou peu utilisés. Une compréhension claire et partagée du concept du CTR ne semble pas exister. Dans sa prochaine phase, le PQAQ a l'intention de transférer la composante CTR au programme de Mise à Niveau. Celui-ci devrait alors clarifier le concept et comprendre comment développer un modèle d'affaires viable et durable pour ces centres (voir chapitre 4).

## **5.9 Dimension régionale du PQAQ**

### Elaboration de politique

Comme mentionné précédemment, l'élaboration de politiques régionales n'a pas été la première préoccupation du PQAQ, comparé à d'autres programmes régionaux (voir le tableau 6). Quoiqu'il en soit, le programme a soutenu la Commission de la CEDEAO dans la préparation d'une politique régionale de la Qualité, laquelle a été approuvée par les Ministres de la CEDEAO en octobre 2012. Cette politique identifie des responsabilités nationales et régionales sur différents aspects SMTQ et devrait fournir une base solide pour les prochaines étapes.

Il n'y a pas d'indications de progrès significatifs en termes de politique régionale dans d'autres domaines et en ce qui concerne l'opérationnalisation des organismes régionaux SMTQ créés dans le cadre du PQ1 et leur extension ou transposition de l'UEMOA vers la CEDEAO.

### Prix de la Qualité

Les prix de la qualité sont des moyens appropriés pour faire connaître la démarche qualité dans les pays en développement et générer plus de demandes pour ce type de services auprès des BDS. L'organisation du prix de la qualité UEMOA, créé dans le cadre de PQ1, a démontré le potentiel d'un tel prix au niveau régional. La CEDEAO n'a pas encore adopté cette démarche mais un travail préparatoire est actuellement en cours, avec le soutien du PQAQ.

## Laboratoires

Dans le cadre de PQ1, un manuel de procédures standard de laboratoire a été développé qui les gouvernements et d'autres bailleurs continuent à utiliser. Dans le présent programme, la dimension régionale de la composante « appui aux laboratoires » a été principalement liée au réseautage. Les pays couverts par l'EMQP se sont engagés dans une démarche d'harmonisation mais l'état actuel de ce processus n'est pas clair.

Le PQ1 avait tenté d'actualiser l'information sur les capacités d'analyses disponibles de la région à travers une « base de donnée des laboratoires UEMOA » mais celle-ci n'a pas été entretenue et est donc obsolète. Il est évident qu'une information fiable sur l'état des lieux des laboratoires de la région et sur les services qu'ils fournissent, est essentielle pour la planification régionale, mais rien n'indique que cet aspect a été suivi dans le cadre du PQAO.

La maintenance des équipements de laboratoires est un autre sujet potentiel de pertinence régionale. En 2010, après plusieurs études et une série d'échanges, le PQAO et le PTB ont conclu que des centres régionaux de maintenance sont une option peu réaliste alors que l'échange de capacités entre techniciens de maintenance dans la région est considéré comme élément potentiel pour une intervention régionale. Cependant, aucune mesure dans ce sens n'a été prise à ce jour.

L'équipe d'évaluation a eu connaissance que la présence d'agents commerciaux et des représentants commerciaux d'importants fabricants d'équipement tend d'avoir une influence positive sur la maintenance des équipements. Hélas, les règles d'approvisionnement international appliquées par l'ONUDI et les autres agences des Nations Unies, ont tendance à ignorer voire court-circuiter ces acteurs clés, proches des bénéficiaires. De nouvelles voies innovantes pour résoudre le problème de maintenance des équipements par l'implication des acteurs du secteur privé clés de la région devraient être explorées. Cela peut être aussi envisagé à travers des partenariats publics privés avec les principaux fabricants d'équipements et/ou fournisseurs de services.

## Accréditation

Déjà, au début du PQ1, l'accréditation avait été reconnue comme un aspect prioritaire de la pertinence régionale. Les organismes régionaux d'accréditation font effectivement l'objet de discussions, pas seulement en Afrique de l'Ouest mais aussi en Afrique de l'Est et dans les Caraïbes, comme une réponse potentielle aux défis des plus petits pays. En raison de la demande limitée en services d'accréditation beaucoup de pays connaissent des difficultés dans le maintien d'un organisme national d'accréditation, en particulier les pays les plus petits ou ceux qui ne font que lancer leur développement industriel.

C'est à cet effet que l'UEMOA a créé le SOAC vers la fin du PQ1, illustrant la volonté politique des pays de l'UEMOA d'aller vers la démarche de l'accréditation régionale. Cependant, rien ne prouve que le SOAC soit déjà opérationnel. De plus, il semble que son statut légal soit encore en discussion. Pour le moment, dans les pays de l'UEMOA, les laboratoires utilisent les organismes d'accréditation de France et de

Tunisie pour les accréditations. L'idée initiale d'étendre le champ du SOAC de l'UEMOA à la CEDEAO a été reportée.

Malgré ces défis légaux et institutionnels, le PQAQO a continué de construire les fondations d'un système d'accréditation régional en établissant un vivier régional d'experts en accréditation et en leur fournissant l'opportunité de participer aux processus d'accréditation de laboratoires, conjointement à leurs pairs internationaux dans le cadre des accords de partenariat avec le TUNAC (Conseil National d'Accréditation en Tunisie) et le COFRAC (Comité Français d'Accréditation).

### Métrologie

Le PQAQO a favorisé l'apprentissage conjoint et le réseautage entre les experts en métrologie par le biais de réunions techniques et de comparaisons inter-laboratoires. Il a aussi pris des mesures pour rendre le SOAMET opérationnel. Cet organisme régional de métrologie, créé à la fin du PQ1, couvre les pays de l'UEMOA et la Guinée (invité en tant qu'observateur). L'accent a été mis également à la préparation d'une loi de métrologie régionale UEMOA, actuellement à l'étude.

Le travail sur les dénommés "Centre de Métrologie de Référence Régionale" (CMRR) a été un autre aspect régional de la composante métrologie. La création et l'assistance pour 4 CMRR (masse au Bénin, température au Burkina Faso, volume au Ghana et pression en Côte D'Ivoire) ont été initiées dans le cadre de PQ1, ensuite pris en charge par un autre programme de l'UEMOA, initié en 2001 et soutenu par le PTB. Ce programme a été terminé officiellement en 2009 bien que son activité ait continué jusqu'en 2012. L'idée directrice de la création des CMRR est de fournir une traçabilité régionale pour les organismes nationaux de métrologie et ainsi leur éviter d'envoyer faire étalonner leurs équipements en Europe. Cependant, cette approche requiert l'accréditation des CMRR en tant « qu'institution de comparaison clé ». A ce jour, seuls l'Egypte et l'Afrique du Sud ont atteint ce niveau en Afrique. La Tunisie et le Ghana envisagent de l'atteindre dans les prochaines années.

Le PQAQO a utilisé systématiquement le laboratoire d'étalonnage du Ghana Standards Authority pour calibrer les équipements critiques des laboratoires d'analyses qui préparaient leur accréditation. Et il a trouvé un avantage substantiel de coût par rapport à l'étalonnage en Europe. De tels avantages de coûts peuvent être attendus avec les CMRR, bien que le nombre supplémentaire de laboratoires d'étalonnage que la région sera à même de soutenir, ne soit pas clair, étant donné la demande limitée en étalonnage.

Actuellement, rien n'indique que les CMRR de la région seraient capables d'atteindre et de maintenir le niveau requis pour l'accréditation dans un prochain futur. Par ailleurs, les évaluateurs n'ont pas connaissance d'une étude approfondie sur les capacités actuelles et potentielles ainsi que sur les besoins d'étalonnage dans la région. Une telle étude permettrait d'évaluer les avantages et coûts réels d'un réseau de CMRR accrédités et d'établir la base d'une véritable action de renforcement des capacités régionales à long terme.

Il semble que le PTB poursuive le programme de métrologie régionale avec la Commission de la CEDEAO mais un mécanisme de coordination effectif entre ce



programme et le PQAQO reste à mettre en place. Suite aux récents accords de haut niveau de l'ONUDI et du PTB on pourrait s'attendre à ce que les difficultés de coordination apparues par le passé pourraient être résolues.

#### Normes et certificats de produits

La pertinence des normes et des certificats (marques) de produits pour le commerce régional et international est largement reconnue et était une priorité dans le PQAQO. Dans le cadre de PQ1, le développement du tout premier certificat de coton d'origine d'Afrique de l'Ouest (issu de la coopération avec l'association des cotonniers africains et avec l'association française de coton) a été une réalisation d'une importance majeure pour l'industrie cotonnière d'Afrique de l'Ouest. Mais il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine. L'équipe d'évaluation a relevé certains cas qui illustrent bien les difficultés que les entreprises de la région rencontrent à cause du manque d'harmonisation des normes et des certificats régionaux de produits. L'équipe d'évaluation n'a pas eu connaissance d'une étude du PQAQO qui mettrait en évidence les besoins et les bénéfices potentiels d'une intervention régionale à ce sujet et qui en fixerait les priorités.

Au niveau institutionnel, l'établissement (dans le cadre de PQ1) de NORMCERQ en tant qu'organisme régional de normalisation pour les pays de l'UEMOA est considéré comme une avancée majeure. Le PQAQO a assisté NORMCERQ dans la définition d'une position commune de l'UEMOA auprès des instances internationales traitant des normes et réglementations techniques, telles que l'ISO, le CODEX, l'OMC etc. Toutefois, l'importance pratique de NORMCERQ est encore limitée. Quelques 40 normes régionales ont été développées et techniquement adoptées. Mais leur adoption légale et leur utilisation réelle sont, pour le moment, limitées. Selon certaines sources, il n'existerait qu'une seule marque de certification régionale. Transposer NORMCERQ de l'UEMOA au niveau de la CEDEAO a été à l'ordre du jour du PQAQO mais il reste beaucoup à faire à cet égard.

### **5.10 Conclusions et principaux défis**

Grace à la direction et au personnel motivés et dévoués à tous les niveaux, le PQAQO a atteint des réalisations louables, et ce en travaillant dans des conditions complexes. L'annexe 3 décrit ces réalisations mais aussi les difficultés de gestion.

En prenant en compte les résultats et recommandations de l'évaluation thématique des initiatives SMQT de l'ONUDI (voir plus haut les chapitres 1 et 4.1 et l'annexe 4) les conclusions et défis sont résumés comme suit :

- Complexité et retards dans les prises de décision aux différents niveaux, d'autant qu'il s'agit d'une structure à plusieurs étages affectant la vitesse de recrutement, les achats de matériel, la coopération avec d'autres programmes, tels que le PRMN;
- Manque de communication et parfois frictions, compte tenu du large éventail des parties-prenantes qui ne partageaient pas nécessairement les mêmes positions (ONUDI, UEMOA, CEDEAO) et, dans le cas des deux Commissions, avec un chevauchement de mandat, ce qui a affecté l'efficacité des communications et la vitesse de prise de décision.



- Le PQAO a dû composer avec les défis connus du mode de gestion centralisé de l'ONUDI et la mise en œuvre descendante du sommet vers la base. Par souci d'efficacité du programme, plus de responsabilités auraient pu être décentralisées. Certaines mesures de décentralisation ont été prises depuis l'unification du programme en 2011.
- La durée initialement prévue du programme était trop courte, ce qui a été corrigé par plusieurs extensions et une phase de transition;
- L'accent mis sur l'accréditation ISO 17025 était justifiée, malgré que ceci implique que de nombreux laboratoires ne pouvaient pas satisfaire les pré-requis. L'ONUDI n'a pas encore développé une approche complémentaire aux normes ISO, similaire à celle établie par l'OMS pour les laboratoires médicaux, qui aiderait les laboratoires d'atteindre les normes internationales par une préparation graduelle.
- Les aspects d'organisation et de gestion « commerciale » de la mise à niveau des laboratoires ont quelque peu été négligés (plans d'affaires, ajustement des statuts de l'organisation (dans le cas des laboratoires publics), et développement des relations avec la clientèle entreprises).
- Les défis rencontrés dans le domaine de la législation régionale et l'harmonisation des législations et réglementations nationales tels que :
  - l'attention tardive portée à la Politique Régionale de Qualité de la CEDEAO, avec une sous utilisation des expériences de l'UEMOA et des compétences de l'ONUDI par la Commission CEDEAO;
  - les progrès limités sur les normes régionales et les certificats de produits régionaux;
  - le balbutiement des institutions régionales travaillant sur la qualité et le manque d'information sur leur transfert (si oui /quand/comment) vers la CEDEAO.

## 6. L'effectivité

---

Selon la terminologie de l'OCDE, l'efficacité est définie comme «la mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints, ou sont en train de l'être ». Comme l'utilisation générique du terme « objectifs » dans cette définition peut prêter à confusion, les évaluateurs tendent à rapprocher « l'efficacité » avec la réalisation (attendue) des *produits et effets*, tandis que la réalisation (attendue) des *objectifs de développement* est traitée sous le chapitre «impact».

L'analyse du présent chapitre est basée sur la définition des objectifs dans les deux documents de programmes. Or, la terminologie de ces documents n'adhère guère au référentiel de l'ONUDI de la « Gestion orientée vers les résultats ». Des concepts relativement flous comme « objectifs spécifiques » et « objectifs immédiates », « résultats » et « résultats opérationnels » ont été utilisés.

### Effectivité du PRMN

La définition des objectifs dans le document de programme du PRMN présente un certain décalage selon le niveau des produits et le niveau des effets. Au niveau des produits, le document définit trois « objectifs spécifiques » figurant au tableau 7 et cinq « objectifs immédiats » figurant au tableau 8:

**Tableau 7: Les « objectifs spécifiques » du PRMN**

<b>Objectif spécifique 1:</b>	Permettre l'émergence de services d'appui qui offriront les compétences et les qualifications nécessaires aux entreprises
<b>Objectif spécifique 2:</b>	Permettre aux entreprises de devenir compétitives
<b>Objectif spécifique 3:</b>	Renforcer les capacités des entreprises afin de leur permettre de suivre et de maîtriser l'évolution technologique et de s'adapter aux exigences de l'intégration régionale et de la compétition internationale

Les objectifs «spécifiques» ou «immédiats» correspondant aux «effets» ne sont pas vérifiables, car aucun d'entre eux n'a été spécifié par des indicateurs. En outre, ces objectifs manquent de logique et de cohérence, et il y a une déconnexion entre eux et les 17 résultats indiqués dans le tableau 8. L'objectif spécifique 1 qui capture la dimension service d'appui aux entreprises est similaire mais pas identique à l'objectif immédiat III. L'objectif spécifique 2 est identique à l'objectif immédiat 5. L'objectif spécifique 3 est déconnecté des autres produits. Aucun des trois objectifs spécifiques ne couvre le renforcement des capacités des administrations nationales et régionales.<sup>1</sup>

Tableau 8 montre le contraste entre le manque de logique et de vérifiabilité des indicateurs au niveau des objectifs et les réalisations considérables au niveau des produits. Le tableau résume l'analyse de chapitre 4, démontrant que de nombreux

---

<sup>1</sup> Une analyse détaillée de la logique d'intervention du PRMN et de la terminologie aléatoire du document de programme se trouve dans l'auto-évaluation du PRMN, qui propose également une logique d'intervention cohérente pour les programmes de mise à niveau industrielle.

résultats escomptés ont été atteints. Par conséquent, l'efficacité du PRMN au *niveau des produits* est plutôt bien. Malheureusement, la faible formulation des objectifs et le manque de données au *niveau des effets* ne permettent pas une évaluation adéquate à ce niveau. Ces déficiences reflètent certaines faiblesses de l'ONUDI dans la maîtrise de la « gestion basé sur les résultats » qui sont assez bien connus et ont été observées dans de nombreuses évaluations de projets de l'ONUDI conçus avant 2010.

**Tableau 8: Niveaux de réalisations de produits du PRMN**

<b>Objectif immédiat I</b>	Assistance à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique et d'une stratégie de restructuration et de mise à niveau.	
<b>Produit I.1</b>	Conception du cadre réglementaire et des procédures du programme régional de Restructuration et de Mise à Niveau.	+/-
<b>Produit I.2</b>	Mise en place d'un Comité de Pilotage Régional du Programme de Restructuration et de Mise à Niveau.	+
<b>Produit I.3</b>	Appui à la formulation d'un programme de restructuration et de mise à niveau harmonisé par pays.	+
<b>Produit I.4</b>	Appui à la conception et à la formulation du cadre réglementaire et des procédures uniformes aux huit pays.	+
<b>Produit I.5</b>	Mise en place des structures nationales de coordination et de suivi des programmes de restructuration et de mise à niveau. (Comité de Pilotage National et Bureaux de Mise à Niveau)	+
<b>Produit I.6</b>	Formulation et mise en œuvre d'un programme de communication et de promotion des programmes régional et nationaux de restructuration et de mise à niveau.	?
<b>Produit I.7</b>	Etude et mise en place d'un tableau de bord de la restructuration et de la mise à niveau au niveau de l'UEMOA et pour chaque pays.	-
<b>Produit I.8</b>	Renforcement des capacités institutionnelles des Ministères chargés de l'industrie, des PME, du patronat, des associations professionnelles, pour l'élaboration et le suivi de programmes de restructuration et de mise à niveau.	?
<b>Produit I.9</b>	Renforcement des capacités des prestataires de services pour la mise en œuvre de programmes de restructuration et de mise à niveau.	+
<b>Objectif immédiat II</b>	Assistance technique pour l'étude et la mise en place d'un Fonds de Restructuration et d'un Fonds de Mise à Niveau	
<b>Produit II.1</b>	Etude de faisabilité pour la création d'un Fonds de Restructuration et d'un Fonds de Mise à Niveau	+/-
<b>Produit II.2</b>	Conception des procédures de fonctionnement de ces deux Fonds.	-
<b>Produit II.3</b>	Assistance à la mise en place de ces deux Fonds.	-
<b>Objectif immédiat III</b>	Capacités régionales créées et/ou renforcées dans le domaine de la mise à niveau.	
<b>Produit III.1</b>	Renforcement des compétences techniques régionales : Formation de 80 consultants/formateurs / ingénieurs de bureaux d'étude/ Centres techniques et agents de banques.	+
<b>Objectif immédiat IV</b>	Redresser les entreprises présentant des capacités de réhabilitation.	
<b>Produit IV.1</b>	Diagnostics de restructuration élaborés pour 60 entreprises agroindustrielles.	n/a
<b>Produit IV.2</b>	60 entreprises agroindustrielles assistées à la restructuration.	n/a
<b>Objectif immédiat V</b>	Améliorer la compétitivité des entreprises agroindustrielles	
<b>Produit V.1</b>	Diagnostics de mise à niveau élaborés pour 60 entreprises agroindustrielles	+
<b>Produit V.2</b>	60 entreprises agroindustrielles assistées pour la mise à niveau	?

## L'efficacité du PQAQ

La terminologie adoptée dans le document de programme PQAQ est différente de celle dans le document de programme du PRMN. Il définit un « objectif spécifique » et deux « résultats », ensemble avec un certain nombre d'indicateurs.

**Tableau 9: Objectifs spécifiques et résultats attendus du PQAQ**

	Indicateurs
<b>Objectif spécifique</b> Renforcer la compétitivité des entreprises et assurer la conformité aux règles internationales du commerce et aux règlements techniques	Les infrastructures de la qualité, la normalisation, de l'évaluation de la conformité et de la mise à niveau opèrent selon les pratiques internationales en vigueur
<b>Résultat 1</b> Infrastructures nationales et régionales de qualité en mesure de fournir des services aux entreprises	<ul style="list-style-type: none"><li>• Au moins 25% des entreprises obtiennent la certification</li><li>• Des normes régionales ou nationales sont élaborées pour 25% des produits prioritaires</li></ul>
<b>Résultat 2</b> Les activités de normalisation, de l'évaluation de la conformité et de l'accréditation sont opérationnelles	<ul style="list-style-type: none"><li>• En moyenne, 2 laboratoires accrédités par pays</li><li>• 4 organismes nationaux de certification de produits opérationnels et conforme au Guide ISO 65</li></ul>

L'indicateur de l'objectif spécifique n'est pas vérifiable et aussi pas entièrement en accord avec le récit de l'objectif. Le concept de la «compétitivité des entreprises » n'est pas opérationnalisé et aucune évaluation n'est possible pour essayer de savoir si des progrès ont été réalisés dans cette dimension. La dimension de la conformité est mieux prise en compte au titre des résultats 1 et 2.

Résultat 1: Treize entreprises ont été certifiées à la fin de Septembre 2012 et sept certifications supplémentaires étaient attendues pour la fin de 2012. L'objectif de 25% est donc presque atteint. 42 normes UEMOA existent, mais leur mise en œuvre et la référence aux « produits prioritaires » ne sont pas claires. Des normes de la CEDEAO pertinents à la cible n'existent pas encore. Le nombre de normes nationales pertinentes n'est pas connu.

Résultat 2: Sept laboratoires ont été accrédités à la fin de septembre 2012 et trois autres accréditations étaient attendues d'ici la fin de l'année 2012. Cela correspondrait à un niveau de réalisation d'environ 30%. Cependant, un plus grand nombre de laboratoires ont avancés vers l'accréditation. Trois organismes de certification sont en train d'établir leur conformité avec la norme ISO Guide 65 (75% de réalisation).

Similaire au PRMN, la définition des objectifs du PQAQ a été beaucoup plus détaillée aux niveaux inférieurs de la logique d'intervention. Cependant, il est assez frappant de constater que le document du programme du PQAQ ne définit pas tous les produits. Au contraire, le document liste environ 80 activités pour la composante PQ2 et environ 75 activités pour la composante EMQP. Le programme a surmonté cette faiblesse de planification en définissant des objectifs pour ces différentes

dimensions lors de la mise en œuvre. Comme décrit dans le chapitre 5, le niveau de réalisation est variable mais globalement satisfaisante dans la plupart de ces dimensions.

Semblable au PRMN, l'évaluation de l'efficacité du PQAO est entravée par les faiblesses de la définition des objectifs au niveau des effets. Comme mentionné dans le chapitre 5, le programme n'a pas fait à un suivi des chiffres sur l'utilisation des produits (par exemple, l'utilisation des services de laboratoires par des entreprises ou des organismes publics), ce qui aurait été un moyen viable de suivi des résultats.

## 7. Liens et coordination

---

Le renforcement des capacités commerciales (RCC) et la mise à niveau industrielle (MAN) sont des sujets transversaux de grande importance. La plupart des gouvernements et donateurs accordent une grande priorité à ces thèmes conduisant à de multiples interventions. Les liens, les synergies et la coordination entre ces projets sont donc des sujets de préoccupation.

Beaucoup de ces interventions sont sectorielles. A titre d'exemple, pour le seul secteur de la pêche, l'étude pays du PQ2 pour le Sénégal a identifié plus de 25 projets menés par le gouvernement, par des donateurs bilatéraux, des organismes des Nations Unies et les ONG.

### La coordination externe

L'Union Européenne est un donateur particulièrement actif pour le soutien de la région de l'Afrique de l'Ouest en RCC au niveau national et régional ainsi qu'aux niveaux des pays ACP. Des programmes importants sectoriels ACP existent pour les produits d'agro-industrie tels que le poisson et les produits horticoles. De même, l'UE finance des programmes nationaux de RCC assez importants, tels que le Programme de renforcement et de développement des capacités commerciales (PRDCC) au Sénégal et le programme TRAQUE au Ghana.

Beaucoup de ces programmes concernent la qualité et la MAN et sont, par conséquent, d'un intérêt direct pour le PQAO et le PRMN. Le « Sustainable Fisheries Programme » (SFP) par exemple a soutenu des laboratoires alimentaires dans de nombreux pays de l'Afrique de l'Ouest. Le PRDCC a financé la mise à niveau d'un des plus grands laboratoires publics au Sénégal. Et le programme TRAQUE vise à fournir du soutien transversal à l'ensemble du système de qualité national du Ghana.

Pour certains cas, des signes de coordination inter-programmes existent. Au Bénin, par exemple, le SFP semble d'avoir utilisé des plans détaillés préparés par le PQ1 pour la remise en état d'installations d'élevage de poissons. Cependant, il ya aussi d'autres cas, comme en Sierra Leone, où les deux programmes ont assisté deux laboratoires différents et potentiellement concurrentiels dans le secteur de la pêche. Il semble aussi qu'il y avait des chevauchements dans certaines des études menées par le SFP et le PQAO.

Une initiative de réseautage intéressante a été l'accord de coopération entre le PQ2 et l' « Association Afrique Agro Export » (AAFEX), qui est également soutenue par l'AFD (Agence française de développement). En vertu de cette coopération tripartite, l'AAFEX a sélectionné environ 20 de ses entreprises membres pour un soutien par les experts du PQ2 au vue de leur certification ISO 22000. Un certain nombre de ces entreprises étaient, en parallèle, également soutenues par le PRMN. La coopération a été bonne, malgré le nombre très limité d'entreprises ayant effectivement atteint la certification ISO 22000. Entretemps, l'AFD a décidé de lancer son propre programme de qualité et de mise à niveau avec l'AAFEX.

Il n'existe aucune preuve que les bureaux et programmes nationaux de mise à niveau ont été « greffés » sur les programmes existants d'appui au secteur privé. Un exemple en est la « Maison de l'Entreprise » au Burkina Faso, financé par la Banque mondiale. Ce programme qui a bien réussi offre un soutien aux entreprises assez similaire au PRMN, bien que pas toujours compatible. Le futur programme d'appui au secteur privé au Burkina Faso, financé par l'UE, sera mis en œuvre à travers la «Maison de l'Entreprise» et comprendra également une composante 'Qualité'.

Le futur programme de l'UEMOA pour les PME qui devrait être lancé en 2013 est d'une taille considérable (10 millions d'euros) et incluant des chevauchements et synergies potentiels avec la prochaine phase du PRMN.

#### Coordination inter-programmes et inter-projets

Comme il a été expliqué ci-dessus, la complémentarité potentielle du PQAQ et le PRMN a été considérable. Les deux composantes PQAQ sur la certification des entreprises et des centres techniques démontrent l'intention des concepteurs de programmes et du bailleur de traduire cette complémentarité potentielle en activités conjointes. Toutefois, la mise en œuvre est restée imparfaite suite à des différences de procédures des deux programmes et des deux directions concernées de l'UEMOA et à cause de problèmes de communication entre les deux unités de gestion. Des retards importants ont conduit à une frustration considérable du côté des entreprises bénéficiaires.

Comme il a été expliqué dans le chapitre 4, la coordination entre le PRMN *régionale* et les programmes de mise à niveau *nationaux* a été un des aspects les plus difficiles et ceci nécessitera une attention particulière lors de la conception de la prochaine phase.

En revanche, la coordination entre le programme national de qualité au Ghana et le PQAQ mérite d'être signalée comme un cas de bonne pratique. Les deux programmes sont gérés par le même coordinateur national.

Ces résultats contrastés indiquent qu'une meilleure intégration du PQAQ et de la phase de déploiement du PRMN est nécessaire et que cela demande une meilleure intégration des structures respectives de mise en œuvre. L'équipe d'évaluation n'a pas trouvé des raisons valables qui pourraient empêcher ces deux programmes futurs d'utiliser les mêmes structures de gouvernance commune et de mise en œuvre.

#### Coordination avec la PTB

Dans le domaine thématique de l'étalonnage et de métrologie, la PTB est un fournisseur actif d'assistance technique pour de nombreux pays de la région et aux deux commissions régionales. D'où la mention explicite de la nécessité d'une coordination entre le PQAQ et la PTB dans le document de programme du PQAQ. Au niveau de la gestion, l'ONUDI et la PTB sont tout à fait conscientes de la nécessité et des avantages potentiels d'une meilleure coordination. En 2012, les deux organisations ont convenu officiellement d'améliorer la collaboration à travers des consultations régulières. Cependant, les entretiens des évaluateurs avec le personnel de la PTB et de l'ONUDI indiquent que, dans le cas des programmes

respectifs en Afrique de l'Ouest, les problèmes de coordination continuent à exister au niveau opérationnel. Les évaluateurs n'ont pas été en mesure d'identifier les causes profondes de ces problèmes, mais une amélioration de la coordination dans ce domaine crucial semble envisageable.



## 8. Pertinence et appropriation

---

L'UEMOA a lancé sa "politique industrielle commune" (PIC) dès décembre 1999. Le document de politique mentionne cinq programmes de mise en œuvre:

**Tableau 10: Programmes stratégiques de l'UEMOA**

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Démarche qualité et certification des entreprises</li><li>2. Mise à niveau des entreprises et de leur environnement</li><li>3. Promotion des réseaux d'information</li><li>4. Promotion des investissements et des exportations</li><li>5. Programme de développement des PME (sous-traitance, financement et incubateurs)</li></ol> |
|---|

Le PRMN et le PQAO font partie intégrante de la PIC et ont donc été conçus sur une fondation politique solide.

La situation était différente pour la CEDEAO, qui a lancé sa «Politique industrielle commune» (WACIP) seulement en 2010, alors que PRMN et PQAO étaient déjà en cours d'exécution. Le programme de «normalisation, assurance qualité, accréditation et métrologie (SQAM)» ainsi que le «Programme de restructuration et de mise à niveau» font partie des 10 programmes stratégiques à travers lesquels la WACIP devrait être mise en œuvre (tableau 11).

**Tableau 11: Programmes stratégiques de la CEDEAO**

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Développement des micro-entreprises, PME / PMI et grandes industries</li><li>2. Programmes de Recherche et Développement Industriel (R &amp; D I)</li><li>3. Développement des droits de propriété intellectuelle (DPI)</li><li>4. Développement de financement régional</li><li>5. Plateforme de gestion et d'information d'opportunités d'affaires</li><li>6. Création d'un réseau de partenariat industriel régional</li><li>7. Développement des infrastructures</li><li>8. Programme de normalisation, assurance qualité, accréditation et métrologie (SQAM)</li><li>9. Programme de renforcement des capacités de gestion et de développement des compétences</li><li>10. Programme de Restructuration et de Mise à Niveau</li></ol> |
|---|

Le document de politique de la CEDEAO insert le programme de MNI dans le cadre des négociations en cours pour « l'accord de partenariat économique» (APE) et mentionne que *«l'Afrique de l'Ouest et l'UE ont convenu de la nécessité d'un programme de restructuration et de mise à niveau des secteurs de production impliqués dans la mise en œuvre de l'APE. En effet, les pays de la région Afrique de l'Ouest doivent être aidés à ajuster leurs économies au processus de libéralisation»*. Selon le document de politique, le programme de MNI *« a été validé par les autorités régionales et sera mis en œuvre avec l'assistance technique de l'ONUDI et l'aide financière de l'UE Il capitalisera sur l'expérience du programme de l'UEMOA et sera mis en œuvre en cohérence et en harmonie avec ce programme et les programmes nationaux existants. »*

Bien que le document de politique soit moins précis sur le SQAM, il ne fait aucun doute que la CEDEAO accorde la plus haute importance politique à ces deux programmes. Toutefois, le document de politique ne précise pas les mécanismes de coordination entre ces 10 programmes régionaux et, tout aussi important, l'articulation avec les programmes nationaux.

Les deux programmes sont également pertinents pour d'autres politiques de l'UEMOA et de la CEDEAO, en particulier pour leurs politiques agricoles communes (adoptées en 2001 pour l'UEMOA et en 2005 pour la CEDEAO). Le document de programme du PQAQO fait référence à la réglementation de l'UEMOA sur les SPS et la sécurité alimentaire (2007). Cependant, comme déjà mentionné, si les SPS sont mentionnées dans le titre du programme du PQAQO, la problématique a été minimisée lors de la mise en œuvre.

Au cours des entretiens d'évaluation, les deux Commissions ont confirmé la pertinence stratégique du PQAQO. Il en a été de même pour le PRMN, pour lequel seule la Commission de l'UEMOA est concernée.

Au niveau des pays, la pertinence est tout aussi élevée même si elle dépend des situations et des priorités nationales. Dans un pays avancé comme le Ghana, par exemple, où la qualité a été une priorité politique depuis des années, la pertinence d'un programme régional n'est pas tout à fait évidente. Cependant, grâce à la souplesse de son approche et à une bonne coordination avec le programme national de qualité, le PQAQO a réussi à trouver sa « niche ». Dans les pays dotés de programmes nationaux de MNI la mission d'évaluation a rencontré des réserves similaires en ce qui concerne la pertinence d'un programme de mise à niveau régional. Ces résultats confirment les considérations générales du chapitre 2 concernant la nécessité d'éviter une approche « copié collé » dans les programmes régionaux.

### Gouvernance et appropriation

La gouvernance du PQAQO a été structurellement plus compliquée en raison de sa « double appartenance ». La nécessité d'aligner l'UEMOA et la CEDEAO, tout en maintenant « l'acquis communautaire » de l'UEMOA a été le défi majeur, rendu d'autant plus complexe par la problématique des différentes langues véhiculaires. La séparation des composantes PQ2 et du EMRN était probablement inévitable au stade de la conception, mais la dichotomie qui est ressortie de cette décision n'a pas aidé à l'établissement d'une gouvernance efficace. Au démarrage du programme, la décision de la direction, de localiser l'unité de gestion EMRN à Accra, au lieu d'Abuja, s'est avérée être une atteinte à l'appropriation par la CEDEAO, raison pour laquelle cette décision a été corrigée par la suite. De même, la conception bipolaire en deux composantes séparées a été revue en 2011, lorsque les deux composantes ont été unifiées sous un seul responsable à l'ONUDI.

Toutefois, des problèmes d'appropriation ont refait surface en 2012, lorsque la Commission de la CEDEAO a élaboré la Politique de Qualité de la CEDEAO sans une implication adéquate du PQAQO. Ces problèmes d'appropriation ont eu des causes multiples, l'une d'entre elles étant probablement une certaine difficulté de

l'ONUDI de mettre à disposition des compétences techniques pour l'élaboration des politiques tout en respectant les prérogatives des décideurs politiques.

L'appropriation politique du PQ2 par l'UEMOA a été très significative, malgré certaines faiblesses opérationnelles. Par exemple, la Commission de l'UEMOA n'est pas parvenue à créer l'ensemble des postes d'administrateurs prévus. Et les trois bases de données relatives à l'accréditation, la normalisation et la qualité qui avaient été créées sous PQ1 sont devenues obsolètes par manque d'appropriation et de maintenance.

Parce que le PRMN ne concerne que l'UEMOA sa structure de gouvernance a été plutôt simple et efficace. Le fait que la Commission de l'UEMOA a également été le principal bailleur de ce programme a eu des effets positifs quant à l'appropriation. Toutefois, le "principe de l'audit unique" de l'ONUDI a empêché l'UEMOA d'utiliser un auditeur externe de son choix. Cette incompatibilité des systèmes d'audit a créé certains problèmes d'entente jusqu'à ce qu'un compromis viable ait pu être trouvé.

## 9. Les perspectives d'impact

---

Le PQAQ et le PRMN visent explicitement à améliorer la compétitivité de la région et son intégration dans l'économie mondiale (voir chapitre 1.2 ci-dessus). Les deux documents de programme font référence à ces objectifs généraux et mentionnent certaines chiffres statistiques et analyses du commerce de la région. Cependant, aucun des deux programmes n'a tenté de vérifier et d'évaluer dans quelle mesure les investissements assez considérables auraient pu produire des impacts tangibles. Compte tenu de ses moyens limités, la présente évaluation ne peut pas combler cette lacune. Néanmoins, quelques observations élémentaires sont proposées ci-dessous.

Le tableau 12 montre les exportations agro-alimentaires des pays de la CEDEAO vers l'Union Européenne. Ces chiffres montrent que, dans l'ensemble, les exportations annuelles agroalimentaires de la CEDEAO vers l'UE ont presque doublé entre 2002 et 2010, avec toutefois des différences marquées par pays. Alors que les importations en provenance du Sénégal, de Mauritanie et du Bénin ont plus ou moins stagnées, d'autres pays tels que le Cap-Vert, le Togo et le Liberia affichent des taux de croissance significatifs. En revanche, les exportations en provenance de la Guinée Bissau ont diminué de 90% et dans le cas de la Guinée de 50% et ce depuis 2006. Ces tendances globales d'exportation dépendent bien sûr d'un grand nombre de facteurs et ne peuvent pas être mis en relation avec les seules interventions sur le système de normalisation et qualité.

Au niveau régional, le taux de croissance cumulé des exports de tous les pays de l'UEMOA se situe autour de 7% tandis que le chiffre correspondant pour les pays non-UEMOA atteint près de 13%. Intuitivement, on aurait pu s'attendre à l'inverse, en tenant compte du fait que le volume et la durée des interventions ont été beaucoup plus importants pour les pays membres de l'UEMOA (deux programmes successifs de qualité et un programme de MNI).

**Table 12 : Importations de l'UE (en millions de US\$) de produits agroalimentaires des pays de la CEDEAO, 2002-2010**

											Taux moyen de croissance (2002- 2010)
	Pays	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Pays UEMOA	<b>Togo</b>	44,341	44,276	61,968	130,614	132,779	173,120	252,273	345,385	278,872	30.75
	<b>Niger</b>	1,209	1,876	1,691	2,141	1,150	3,742	1,512	1,091	1,561	25.83
	<b>Burkina Faso</b>	10,892	15,775	25,020	18,536	17,728	29,551	42,838	43,369	32,812	20.21
	<b>Mali</b>	5,817	5,201	7,036	6,911	9,474	14,334	26,805	12,053	8,836	14.57
	<b>Côte d'Ivoire</b>	1, 821,982	2,352,715	2,119,258	1,814,717	1,769,474	2,148,211	2,645,114	2,922,706	2,985,074	7.44
	<b>Bénin</b>	15,242	17,549	16,133	17,074	23,230	24,638	36,790	20,137	19,995	7.30
	<b>Senegal</b>	314,740	330,895	306,082	296,301	296,905	397,797	316,800	291,363	313,118	0.96
	<b>Guinea-Bissau</b>	3,769	6,086	4,895	2,798	2,485	924	520	797	501	-12.82
	<b>Total UEMOA</b>	2,217,992	2,774,373	2,542,083	2,289,092	2,253,225	2,792,317	3,322,652	3,636,901	3,640,769	7.21
Pays non-UEMOA	<b>Cape Vert</b>	145	1,247	1,450	11,426	15,247	11,065	20,158	22,460	35,676	202.84
	<b>Liberia</b>	1,463	3,594	2,680	4,116	1,766	2,526	11,307	13,082	18,448	70.51
	<b>Sierra Leone</b>	6,473	10,198	11,889	16,290	20,572	31,310	33,043	36,688	37,711	26.12
	<b>Gambia</b>	21,517	8,424	15,818	6,379	12,334	11,772	9,238	12,750	20,799	16.96
	<b>Ghana</b>	565,260	736,282	971,737	917,183	1,008,112	1,290,704	1,597,822	1,360,711	1,718,168	16.22
	<b>Nigeria</b>	356,774	541,601	425,917	502,616	410,902	511,660	598,469	780,358	774,588	12.67
	<b>Guinée</b>	26,805	56,488	49,049	65,169	68,024	52,775	39,084	31,981	32,345	8.68
	<b>Mauritanie</b>	115,820	121,990	114,390	118,180	123,620	154,220	140,980	153,800	110,630	0.53
	<b>Total non-UEMOA</b>	1,094,257	1,479,824	1,592,930	1,641,359	1,660,577	2,066,032	2,450,101	2,411,830	2,748,365	12.81
	<b>Grand total</b>	3,312,249	4,254,197	4,135,013	3,930,451	3,913,802	4,858,349	5,772,753	6,048,731	6,389,134	9.20

Tableau 13 : Produits prioritaires identifiés par pays par le PRMN et le PQAO

		Pays UEMOA								Pays non-UEMOA							
		Benin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Senegal	Togo	Cape Vert	Gambie	Ghana	Guinée	Liberia (1)	Mauritanie (2)	Nigeria (3)	Sierra Leone
Fruits et légumes	fruits	x o	x o	x o	x	xo		x o	x o					x			x
	légumes	o	x o		x			x						x			x
	tubercules *	o		o			o		o								
Céréales	riz*	o	o	o	o	o	o	o	o								
	autres céréales	o	o			o	o	o	o			x					
Noix et graines	anacardes	x o	o	x o	x o						x						
	others**	karité (x)	sésame (x)	coco (x)		karité (x)											
Poisson	prod. halieutiques / pêche	x o			x o			x o	o	x	x	x	x	x	x	x	x
Cuirs			o			o	o										
Viande	élevage de volailles*		o		o	o	o										
	viande, bétail		o		o	x o	x o										
Graines et fruits oléagineux, produits oléagineux	huile	huile alim. (x)						huile alim. (x)					huile de palme (x)				
	graines oléagineux		o			o	o	o	o								
	'tourteau'	x															
	coton	x	o			o	o		o								
Café, thé, épices	café**								x								
	cacao			o					x		x		x				x
Autres	horticulture								o			x					
	matériaux d'emballage (à base de bois)**			x													
	caoutchouc, gomme, arabe*			o			o										
	lait*	o	o		o	o	o	o									

\*\* = Seulement mentionné comme un produit prioritaire dans l'enquête PQAO

x = identifié comme produit prioritaire par le PQAO

o = identifié comme produit prioritaire par le PRMN

- (1) En outre, le caoutchouc, l'huile de palme et café ont été identifiés comme des produits d'exportation prioritaires.
- (2) En outre, les animaux vivants ont été identifiés comme prod. prioritaires d'exportation et le lait et la volaille comme produits locaux prioritaires.
- (3) En outre, le cacao, la noix de cajou, le sésame et la gomme arabique ont été identifiés comme principaux prod. alim. d'exportation.

### Tentative d'améliorer l'impact par l'identification des «produits prioritaires»

Un bon ciblage des interventions est considéré comme un facteur clé pour réaliser un impact tangible. Les deux programmes ont agi dans ce sens en identifiant des produits dits « prioritaires ». Dans le cas du PQAQO le bailleur (UE) avait explicitement requis ce type d'approche. Cependant, les critères, les méthodes et les niveaux d'expertises utilisés pour identifier les « produits prioritaires » varient d'une composante à l'autre. Le tableau 13 présente les « produits prioritaires » identifiés dans chaque pays par les différents programmes. Le produit que le plus fréquent est le poisson (11 sur 16 pays), suivi de la noix de cajou et du cacao (4 de 16 pays).

PQ2 a identifié les « produits prioritaires » en organisant huit études nationales remarquablement détaillées (environ 100 pages pour chaque pays) et d'une grande qualité analytique. La méthodologie adoptée pour l'identification des laboratoires, organismes d'inspection et les autres institutions importantes tout comme pour les acteurs du secteur privé était similaire à « l'approche systémique » préconisé dans le chapitre 3 de ce rapport. Les recommandations formulées allaient au-delà du domaine des SMTQ, tenant compte du fait que les interventions SMTQ sont nécessaires mais pas suffisantes pour améliorer la compétitivité et les capacités du commerce. Toutefois, les études pays préparées dans le cadre de PQ2 sont abouties à des recommandations détaillées, réalistes et réalisables.

Il est regrettable que le PQ2 n'ait pas systématiquement suivi ces recommandations au cours de la mise en œuvre. C'est une occasion manquée d'appliquer une approche orientée vers l'impact, non seulement lors de la conception, mais aussi lors de la mise en œuvre, qui aurait pu démontrer des résultats tangibles sur les effets et l'impact. Toutefois, il semble que certaines des recommandations ont été pris en compte, lors de la mise en œuvre, ce qui conduira probablement à renforcer les perspectives de résultats durables et d'impact.

L'EMQP a appliqué une approche beaucoup plus légère. Elle consistait à demander à l'expert international en charge d'identifier les laboratoires de collecter quelques chiffres statistiques sur le commerce du pays et de procéder à certaines analyses légères (une page maximum par pays). Il semblerait que la Commission de la CEDEAO, dans le souci de préserver son mandat politique, ait demandé une telle approche légère. En effet, la Commission a jugé que l'identification des produits prioritaires relevait d'un mandat politique qui nécessitait un consensus et l'établissement de priorités entre les Etats membres, et non d'un travail technique. Toutefois, l'EMQP n'a clairement pas été guidé par des analyses des besoins et des recommandations approfondies tel que ceci a été le cas du PQ2.

Enfin, il convient de mentionner que le PQAQO a corrigé, au fil de sa mise en œuvre, sa priorité initiale sur les agro-industries en incluant des laboratoires d'essai du génie civil et des laboratoires médicaux.

De son côté, le PRMN a identifié sa propre liste de "produits prioritaires" en commandant une étude, supervisée par la branche agro-industrie de l'ONUDI. 17 produits prioritaires ont été identifiés et 36 recommandations formulées dans trois domaines :

- Agriculture, élevage et la pisciculture de production,
- Amélioration de l'environnement économique et institutionnel,
- Amélioration et l'augmentation de la transformation industrielle des agro-produits.

Cependant, la qualité analytique de cette étude était superficielle et la plupart des recommandations étaient très générales, sans retombées concrètes. Par ailleurs, elle n'a pas identifié les mêmes produits prioritaires qu'une étude antérieure de l'UEMOA.<sup>1</sup>

#### Impact sur les produits prioritaires

Comme mentionné ci-dessus, les programmes n'ont pas utilisé systématiquement l'information contenue dans les études des produits prioritaires pour la mise en œuvre ou pour le monitoring. La présente évaluation n'est pas en mesure de combler cette lacune.

Cependant, les évaluateurs ont essayé de sonder l'approche des «produits prioritaires» en analysant les chiffres du commerce extérieur et les taux de rejet de l'UE pour le cas du poisson (le produit prioritaire le plus fréquemment mentionné). À cette fin, les chiffres des importations de l'UE de poisson en provenance du Bénin, du Togo, de la Gambie et de la Guinée ont été analysés, ainsi que les taux de rejet. Ces chiffres sont disponibles dans la banche TCB de l'ONUDI qui les utilise pour son "Rapport de Conformité du Commerce". Les taux de rejet peuvent être un bon indicateur de mesure de l'impact des programmes de renforcement de capacités commerciales. Il est important de noter que le taux de rejet n'a pas pu être utilisé comme indicateur au moment des études sur les "produits prioritaires" puisque ces chiffres ne sont devenus disponibles que récemment grâce à une étroite collaboration entre l'ONUDI et la Commission Européenne.

La figure 5 montre les exportations de poisson vers l'UE et les taux de rejet pour les quatre pays. Tous avaient été soumis à des inspections de l'Office Vétérinaire de l'UE, résultant pour le Bénin, le Togo et la Guinée à des proscriptions d'importation. Dans tous ces cas, une corrélation claire peut être démontrée entre le niveau des exportations de poisson, les taux de rejet et les problèmes de qualité sous-jacents.

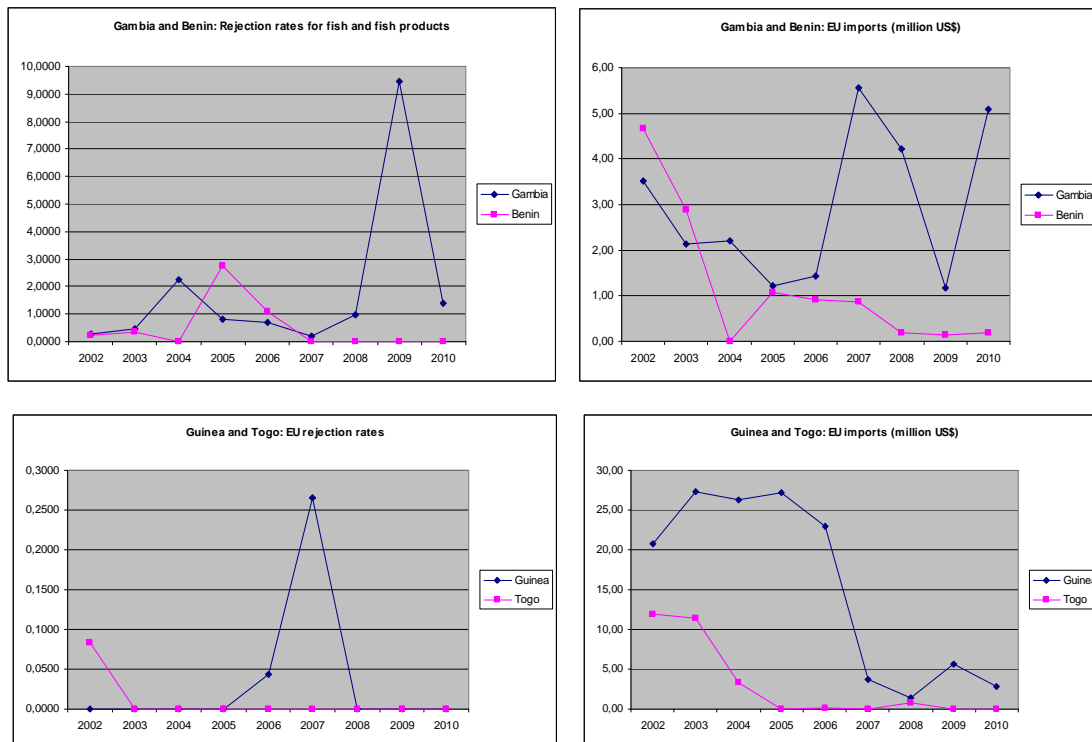
Dans le cas du Bénin, le taux de rejet est resté modéré en 2002 et 2004, mais il a augmenté en 2005 et 2006. Durant la même période, les exportations de poisson ont diminué de plus de 80%. Actuellement, les exportations de poissons du Bénin vers l'UE ne sont plus significatives. Le Togo a connu des rejets importants en 2002. Ses exportations ont commencé à baisser la même année et, depuis lors, ont diminué jusqu'à un niveau négligeable. Les taux de rejet de la Guinée ont atteint un point culminant en 2006 et 2007. Depuis 2007, ses exportations stagnent à un niveau très bas.

---

<sup>1</sup> Etude sur la compétitivité des filières agricoles dans l'espace UEMOA (2006).



**Figure 5 : Poissons et produits de la mer: Importation de l'UE et taux de rejet**



Pour les quatre pays, le poisson a été identifié comme un produit prioritaire. Dans le cas du Togo et du Bénin, les interdictions d'importation se sont produites au cours de la période de mise en œuvre de PQ1. Le programme avait réalisé des efforts particuliers pour réaliser un impact tangible sur les exportations de poisson. Néanmoins, comme démontré par la figure 5, ces interventions n'étaient apparemment pas suffisantes pour résoudre les problèmes sous-jacents.

Cette analyse d'impact préliminaire indique encore une fois très clairement que les programmes génériques de type SMTQ et MNI ne peuvent, à eux seuls, produire d'effets tangibles sur le commerce, d'autant plus s'il n'existe pas de mécanisme de coordination efficace. Des programmes de RCC ciblant un secteur tels que ceux sur les produits de la pêche (SFP) et de l'horticulture ont plus de chance de produire un tel impact. En effet, ces programmes sectoriels impliquent non seulement les dimensions SMTQ et MNI mais également des interventions dans d'autres domaines clés tels que la logistique et les infrastructures.

Toutefois, cela ne veut pas dire que les interventions du PQAQO et de la MNI n'ont pas *contribué* à l'amélioration globale de la performance commerciale indiqué dans le tableau 12. Par ailleurs, il convient de souligner que l'exportation ne devrait pas être l'unique objectif des programmes SMTQ et de MNI, même si l'élément moteur qui pousse l'UE à mettre en avant les programmes SMTQ est bien le souci d'influencer la qualité et la conformité des exportations agroalimentaires. L'évaluation thématique réalisée sur les interventions SMTQ de l'ONUDI a fourni de nombreuses preuves que ces programmes devraient viser plus large, y compris l'amélioration de la compétitivité à l'importation de l'industrie locale et la protection de l'industrie et des

consommateurs contre la production et les importations de mauvaise qualité (*«le renforcement des capacités d'importation»*).

La présente évaluation a fourni des preuves anecdotiques qui vont dans le même sens. L'exemple du fabricant de pneus dans l'un des pays de l'UEMOA, qui a mentionné que les importations en provenance de l'Asie qui ne respectent pas les normes, comme une menace. Un autre cas qui démontre la complexité de la MNI est celui d'un des plus grands fabricants de cuir et de produits en cuir de la région de l'UEMOA. Ces dernières années, cette société a fait des investissements considérables dans l'équipement, la qualité et les nouveaux produits, mais se heurte à de sérieux problèmes d'approvisionnement. Le prix de la matière première devient inabordable car les peaux brutes et le cuir sont drainés hors du pays par l'industrie du cuir fortement subventionnée d'un pays voisin.

Il est une des lacunes regrettables du PRMN qu'il n'a pas su extraire et analyser la richesse des informations contenues dans les «rapports de diagnostics». Cet exercice pourrait, en effet, aider à améliorer le potentiel d'impact des deux programmes à venir.

## 10. Recommandations

---

### 10.1 Recommandations pour le PRMN

1. En 2011 la Direction de l'ONUDI a lancé une initiative concernant la mise à niveau industrielle (MIN) et la compétitivité ("UNIDO Initiative on Industrial Upgrading and Enterprise Competitiveness – IUEC"). Cette initiative prévoit une mise à jour de l'approche de l'ONUDI à la MIN (contenu et modalités de mise en œuvre). Il est recommandé que la direction de l'ONUDI relance cette initiative et s'assure que la phase de déploiement du PRMN soit planifié et réalisé en concordance avec les principes de la IUEC et en tenant compte des recommandations de l'évaluation thématique de MIN actuellement en cours.
2. L'actuel projet du document de programme de la phase de déploiement du PRMN devrait être revu. La planification de cette phase devrait prendre en compte d'une manière plus systématique les expériences et les renseignements de la phase pilote et adhérer plus strictement au principe de subsidiarité.
3. Il est proposé de mener une analyse approfondie sur un échantillon représentatif des entreprises bénéficiaires de la phase pilote qui permettra de tirer des leçons pertinentes pour l'élaboration de politique et la programmation à venir.
4. La composante régionale du programme à venir devrait mettre l'accent sur le réseautage, l'échange de bonnes pratiques et d'activités de formation en appui aux programmes nationaux. Cette composante devrait être exécutée par l'ONUDI afin d'aider la Commission de l'UEMOA dans ses efforts d'assurer la convergence des cadres de mise à niveau et de développement industriel dans tous les États membres. A cet égard, les activités suivantes pourraient être envisagées:
  - Surveiller les conditions cadre et les programmes de mise à niveau et de développement industriel dans tous les États membres (ce qui peut prendre la forme d'un « observatoire » et devenir une version plus ambitieuse du « tableau de bord » de la phase pilote) et délivrer des rapports d'étape sur la mise à niveau industrielle dans l'UEMOA, sur une base biannuelle;
  - Fournir des services de formation et de consultation pour les bureaux nationaux de mise à niveau (à l'instar de l'idée dans le projet de programme de seconder chaque bureau par un expert régional);
  - Faciliter l'émergence et le fonctionnement d'un marché commun régional des services BDS dans le domaine de la MIN : en identifiant les capacités disponibles et les lacunes possibles tout en soutenant les associations nationales professionnelles des prestataires de BDS;

en encourageant les échanges et les initiatives régionales visant à l'élaboration et à l'adoption des normes de qualité volontaires pour les services de BDS.

- Mettre à disposition des experts internationaux pour former les prestataires de BDS de tous les États membres dans des domaines préalablement identifiés d'une importance stratégique pour la modernisation industrielle dans la région.
  - Faciliter l'échange de savoir-faire et de bonnes pratiques avec les programmes de MNI dans d'autres régions et pays ("développement Sud-Sud«).
5. Une attention particulière devrait être accordée à faciliter l'accès au financement des entreprises qui sont bénéficiaires de la mise à niveau. Les efforts déployés pendant la phase pilote afin d'identifier et d'assurer une liaison avec des structures financières devraient être poursuivis et renforcés. L'étude de faisabilité indique que les structures financières nécessaires sont disponibles dans tous les pays. C'est pourquoi la création de nouveaux fonds pour la mise à niveau devrait être envisagée uniquement en dernier recours. En plus des prêts et des crédits, l'utilisation de primes fiscales et d'exonérations fiscales devraient également être explorée. La composante régionale pourrait apporter une contribution importante à l'identification et l'analyse comparative d'outils d'incitations fiscales dans les pays participants, en lien avec la MNI. Ceci pourrait aider les gouvernements nationaux à développer et échanger de bonnes pratiques dans ce domaine.
6. Le bureau local de l'ONUDI à Ouagadougou devrait être équipé d'un « compte d'avances ». Le responsable de l'ONUDI à Ouagadougou et le gestionnaire de programme du prochain PRMN devraient explorer les possibilités d'utilisation conjointe de ressources humaines et matérielles (par exemple voitures) et améliorer leur collaboration.

#### Recommandations au bailleur (Commission de l'UEMOA)

7. Pour assurer la prise en compte adéquate des expériences accumulées pendant la phase pilote, les résultats et recommandations de la présente évaluation devraient être incorporés dans la planification de la future phase de déploiement. Le bailleur devrait réaliser l'évaluation externe de la phase pilote afin de garantir que les résultats de cette évaluation entrent également dans la planification de la phase de déploiement.
8. Afin d'éviter des frottements éventuels entre les interventions aux niveaux nationaux et régional, la Commission de l'UEMOA devrait envisager de se retirer progressivement de l'intervention directe auprès des entreprises. Au lieu de ceci, elle devrait envisager d'apporter un soutien actif aux États membres qui ont créé des bureaux de MNI et ont développé des

programmes nationaux de MNI pendant la phase pilote. À cette fin, la Commission de l'UEMOA devrait considérer déléguer une aide financière à ces États membres, afin de soutenir leur lancement de programmes pilotes nationaux. Ce soutien financier devrait être déboursé par tranches sous condition de critères de performance prédéfinis. En outre, la Commission de l'UEMOA devrait aider les États membres à mobiliser le soutien des bailleurs de fonds, nécessaire pour l'extension ultérieure de leurs programmes nationaux.

## **10.2 Recommandations pour le PQAO**

1. Assurer la continuité et éviter une période de vide financier entre le PQAO et le prochain programme.
2. Le programme régional à venir doit être complété par des programmes nationaux forts. Le programme régional devrait aider les gouvernements dans la formulation et la mobilisation de financement pour les programmes qualité nationaux dans les 16 pays.
3. Le programme régional à venir devrait assister la Commission de la CEDEAO dans la mise en œuvre de la politique régionale de qualité et devrait adopter totalement le principe de subsidiarité, en priorisant les sujets à forte dimension régionale.
  - a. Continuer le travail sur les organismes de SMTQ, lois, normes et certificats de produits, de préférence en capitalisant les réalisations de l'UEMOA et en étendant celles-ci au niveau de la CEDEAO.
  - b. Identifier et prioriser les réglementations et politiques (également en relation avec l'inspection) qui nécessitent une harmonisation régionale et continuer cette harmonisation.
  - c. Conduire une évaluation basique des systèmes nationaux de qualité de chacun des pays participants, en utilisant une approche systémique commune en y incluant des informations sur la prestation et l'usage de services. Les rapports des évaluations préliminaires nationales pourraient constituer la base pour la formulation de plans directeurs SMTQ nationaux et de projets. Ils permettraient ainsi l'apprentissage par comparaison entre les pays de toute la région.
  - d. Surveiller les politiques régionales et nationales et les projets en relation avec SMTQ (cela pourrait prendre la forme d'un observatoire); identifier les problèmes qui nécessitent une harmonisation ou qui pourraient bénéficier d'échanges de bonnes pratiques et offrir (sur une base volontaire) conseils et critères de comparaison
  - e. Publier, deux fois par an, des "rapports d'état d'avancement " sur les performances et défis des SMTQ dans la région.

- f. Assister les programmes nationaux avec des conseils et des formations mais éviter les chevauchements entre les programmes nationaux et le régional. A cet effet, le programme régional pourrait inclure des activités de renforcement de capacités. La mise en œuvre de telles activités devrait être confiée aux gouvernements nationaux, qui pourraient être soutenus par l'ONUDI.
4. Pour les laboratoires d'analyses, un accent plus important devrait être donné à l'orientation des marchés. L'importance donnée à l'accréditation ISO 17025 devrait être poursuivie et complétée par une série d'étapes structurées autour de critères économiques et organisationnels dont la promotion serait faite auprès des gouvernements et bailleurs dans la région (cet ensemble d'étapes intermédiaires pourraient s'inspirer du travail intéressant réalisé par l'OMS); La mesure des résultats devrait être indispensable, en particulier le nombre de clients, types et tendances de services d'analyses ainsi que les perspectives d'impact systémique.
5. Le faible niveau d'entretien des équipements de laboratoires est l'une des plus importantes menaces pour la pérennité des laboratoires de la région. Le programme régional à venir devrait examiner si une plus grande implication des agents commerciaux locaux et des représentants de fabricants d'équipements et si la promotion de partenariats publics privés avec ceux-ci, pourrait apporter des solutions à ce challenge.
6. Dans le domaine de la métrologie, le programme régional à venir devrait rechercher une meilleure coordination avec les activités concernées de PTB. Si nécessaire, une étude commune pourrait être conduite sur les actuelles et futures capacités de métrologie et les besoins de la région. Celle-ci pourrait devenir la base de travail pour un plan de développement moyen / long terme incluant la possible promotion des « Centres de Métrologie de Références Régionales » et cela sous réserve que la démonstration du ratio économique coût bénéfique et la viabilité financière de tels centres soit favorable.
7. Dans le domaine de l'accréditation, le programme régional à venir devrait renforcer encore plus le pool régional d'experts en accréditation. Le partenariat avec COFRAC et TUNAC devrait être élargi à d'autres organismes d'accréditation d'Afrique du Sud et d'autres pays anglophones.
8. L'ONUDI devrait utiliser pleinement son nouvel outil de "système de planification des ressources" et prendre de nouvelles mesures concrètes vers une gestion décentralisée des programmes sur le terrain.

#### Recommandations au bailleur (UE)

9. En tant que bailleur majeur des initiatives liées aux SMTQ et au RCC, l'UE devrait envisager des mécanismes de coordination plus efficaces entre les différents projets qu'elle finance dans la région et pourrait possiblement inviter d'autres bailleurs actifs sur ces sujets à participer. L'Observatoire des politiques

régionales et nationales et les projets en relation avec SMTQ (cf. recommandation 10.2., 3.d) et les rapports biannuels “d’état d’avancement” qui sont recommandés pour le futur programme régional pourraient devenir des outils très utiles à cet effet.

10. Le bailleur voudrait peut-être envisager la possibilité d’une mise en œuvre de la composante politique de qualité du futur programme directement par les Commissions de l’UEMOA et de la CEDEAO.

### **10.3 Recommandations générales à la Direction de l’ONUDI**

1. Une intégration efficace des interventions de SMTQ et de mise à niveau est un facteur clé pour la réussite des programmes de RCC. C’est dans ce sens que le PRMN et le PQAQ ont essayé de coordonner et même d’intégrer certaines de leurs interventions. Cependant, malgré ces efforts, des faiblesses majeures de coordination sont apparues. Entretemps, des mécanismes d’intégration plus efficaces ont été mises en œuvre dans d’autres programmes plus récentes (Cameroun ; la CEMAC). Il est fortement recommandé d’appliquer les mécanismes d’intégration les plus efficaces possibles également pour les futurs programmes en Afrique de l’Ouest. La direction de l’ONUDI devrait demander aux directeurs responsables (TCB et BIT) de présenter un plan d’action pour arriver à une telle intégration des deux programmes.
2. Il y a une demande croissante pour des « programmes régionaux », notamment de la part de la Commission de l’UE. Toutefois, la justification de ce genre de programme dépasse celle d’une simple « grappe » de projets nationaux et réside dans les différents aspects de leur dimension régionale respective et ses aspects différents. L’UE dispose d’une grande richesse d’expériences en ce qui concerne les programmes régionaux au sein de l’Europe. L’ONUDI devrait procéder à une revue systématique de ces programmes Européens et de ses propres programmes régionaux pour mieux comprendre les aspects de la dimension régionale et les manières de mettre en œuvre le « principe de subsidiarité ».
3. Les initiatives « pilotes » nécessitent des dispositifs d’apprentissage. La direction de l’ONUDI devrait s’assurer que, pour les projets ou programmes positionnés comme initiative « pilote », les mécanismes nécessaires de contrôle, d’auto-évaluation et d’apprentissage sont inclus dans la conception et qu’ils sont mis en œuvre correctement.
4. Dans leur budget, ni le PRMN ni le PQAQ n’avaient prévu des fonds pour des évaluations indépendantes. Afin d’assurer une gestion efficace des risques et un processus d’apprentissage, la direction de l’ONUDI devrait renforcer l’application stricte du règlement interne concernant les évaluations. Des projets ou des programmes d’un volume financier de plus d’un million d’euros sans un budget spécifique consacré à l’évaluation ne devraient pas pouvoir passer le processus d’appréciation interne.
5. Le « principe de l’audit unique » des Nations Unies et de l’ONUDI peut être en conflit avec les exigences de certains bailleurs de fonds et ainsi compliquer ou

même empêcher la collaboration avec ceux-ci. Par ailleurs, une démarche excluant l'initiation des audits externes par les donateurs pourrait être perçue comme un manque de transparence. La gestion de l'ONUDI devrait demander au Service de contrôle interne (SCI) de l'ONUDI de fournir des conseils à ce sujet.

6. Dans une large mesure, des programmes comme le PRMN et le PQAQ dépendent de l'utilisation de consultants nationaux hautement qualifiés. Dans de nombreux cas, les taux du marché pour ce type d'expertise dépassent les taux arrêtés par la grille standard du PNUD pour les consultants nationaux. Dans certains cas, les procédures administratives de l'ONUDI permettent de passer outre à l'application de la grille standard, mais la Direction de l'ONUDI devrait envisager une simplification de ces procédures pour faciliter la bonne gestion de ce type de programme.
7. L'ONUDI devrait poursuivre son initiative de « décentralisation vers le terrain » et mettre en valeur son nouveau système informatique pour la planification des ressources de l'entreprise (« Enterprise Resource Planning ») pour une mise en œuvre plus décentralisée de ses programmes. Pour les grands programmes tels que ceux évalués ici, le transfert de Vienne vers le terrain des gestionnaires de programme et de leurs adjoints administratifs serait justifié et envisageable.