

MAURICE
ÉVALUATION DE NIVEAU NATIONAL

Rapport de synthèse

Volume I: Rapport principal

Novembre 2006

Evaluation pour le compte de la Commission Européenne





Cette Evaluation a été réalisée à la demande de:

l'Unité d'Evaluation commune à:

l'Office de la Coopération EuropeAid
la Direction Générale pour le Développement et
la Direction des Relations Extérieures

Cette évaluation a été réalisée par EGEVAL

L'évaluation a été gérée par l'Unité d'Evaluation, laquelle a également présidé le groupe de référence composé des membres des services EuropeAid, DG Développement et la Délégation de la CE à Maurice

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission Européenne ou celles des autorités de Maurice

Rapport de synthèse

Volume 1 Rapport principal

Volume 2 Annexes

Volume 3 Matrice d'information

Volume 1 – Rapport principal

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| LISTE DES TABLEAUX | |
| LISTE DES FIGURES | |
| LISTE DES ABREVIATIONS | |
| RESUME | |
| 1 OBJECTIFS ET MÉTHODE DE L'ÉVALUATION | 17 |
| 1.1 Champ de l'évaluation | 18 |
| 1.2 Approche méthodologique | 19 |
| 1.2.1 La base documentaire | 19 |
| 1.2.2 L'analyse de la logique d'intervention | 19 |
| 1.2.3 La couverture des questions d'évaluation | 20 |
| 1.2.4 Critères de jugements et indicateurs | 21 |
| 1.2.5 Méthode de collecte des données et d'analyse | 21 |
| 1.3 Rappel de l'économie générale de l'évaluation | 22 |
| 2 CONTEXTE STRATÉGIQUE DE LA COOPÉRATION AVEC MAURICE | 23 |
| 2.1 Politique de développement de l'UE | 23 |
| 2.1.1 Politique globale de développement de l'UE | 23 |
| 2.1.2 Politique de développement de l'UE avec les pays ACP | 23 |
| 2.2 Politiques commerciales de l'UE avec Maurice | 24 |
| 2.2.1 Le sucre | 24 |
| 2.2.2 Les textiles | 25 |
| 2.2.3 La pêche | 25 |
| 2.3 Contexte économique, social et politique | 26 |
| 2.3.1 Situation économique et financière | 27 |
| 2.3.2 Finances publiques | 28 |
| 2.4 Politiques et stratégies de développement du gouvernement | 29 |
| 2.5 Assistance et coordination des bailleurs de fonds | 30 |
| 2.6 Interventions des bailleurs de fonds | 31 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 2.6.1 | Commission Européenne | 31 |
| 2.6.2 | Banque mondiale | 31 |
| 2.6.3 | Autres partenaires | 32 |
| 3 | LOGIQUES D'INTERVENTION COMMUNAUTAIRE | 33 |
| 3.1 | L'aide programmable de niveau national | 33 |
| 3.1.1 | Logique d'intervention du 7 ^{ème} FED | 33 |
| 3.1.2 | Logique d'intervention du 8 ^{ème} FED | 36 |
| 3.1.3 | Logique d'intervention du 9 ^{ème} FED | 39 |
| 3.2 | L'aide programmable de niveau régional | 41 |
| 3.3 | Autres interventions communautaires et leur articulation à l'aide programmable de niveau national | 45 |
| 3.3.1 | Protocole sucre | 45 |
| 3.3.2 | Arrangement multifibres | 45 |
| 3.3.3 | Accord pêche | 46 |
| 3.3.4 | BEI | 46 |
| 3.3.5 | Lignes budgétaires | 47 |
| 4 | RÉPONSES APPORTÉES AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION | 49 |
| 5 | CONCLUSIONS | 81 |
| 5.1 | Conclusions globales | 81 |
| 5.2 | Conclusions spécifiques | 83 |
| 5.2.1 | QE 2 : Appui budgétaire au secteur de l'assainissement | 83 |
| 5.2.2 | QE 3 : Renforcement des PME et diversification des activités | 84 |
| 5.2.3 | QE 4 : Amélioration des systèmes agricoles | 84 |
| 5.2.4 | QE 5 : Coopération décentralisée | 85 |
| 5.2.5 | QE 7 : Cohérence entre politiques globales ou sectorielles et interventions | 86 |
| 5.2.6 | QE 8 : Coordination - complémentarité | 87 |
| 5.2.7 | QE 9 : Cohérence entre programmes régionaux et nationaux | 87 |
| 5.2.8 | QE 10 : Complémentarité des instruments communautaires | 87 |
| 5.2.9 | QE 11 : Priorités transversales | 88 |
| 6 | RECOMMANDATIONS | 89 |
| 6.1 | Recommandations globales | 89 |
| 6.2 | Recommandations spécifiques | 91 |
| 6.2.1 | QE 2 : Appui budgétaire au secteur de l'assainissement | 91 |
| 6.2.2 | QE 3 : Renforcement des PME et diversification des activités | 91 |
| 6.2.3 | QE 4 : Amélioration des systèmes agricoles | 92 |

| | | |
|-------|---|----|
| 6.2.4 | QE 5 : Coopération décentralisée | 92 |
| 6.2.5 | QE 7 : Cohérence entre politiques globales ou sectorielles et interventions | 93 |
| 6.2.6 | QE 8 : Coordination - complémentarité | 93 |
| 6.2.7 | QE 9 : Cohérence entre programmes régionaux et nationaux | 93 |
| 6.2.8 | QE 10 : Complémentarité des instruments communautaires | 94 |
| 6.2.9 | QE 11 : Priorités transversales | 94 |

Liste des tableaux

| | |
|---|----|
| Tableau 1: Principaux secteurs d'intervention par pays et par période de programmation..... | 19 |
| Tableau 2 : Phases, étapes de travail et résultats attendus de l'évaluation de niveau national..... | 22 |
| Tableau 3: Récapitulatif des accords pêche, 1990 - 2007 | 26 |
| Tableau 4 : Protocoles pêche conclus avec Maurice..... | 46 |
| Tableau 5 : Projets BEI sur fonds propres | 47 |
| Tableau 6 : Projets "capitaux à risque" BEI | 47 |

Liste des figures

| | |
|---|----|
| Figure 1: Maurice, évolution de la croissance annuelle du PIB (%)..... | 27 |
| Figure 2 : Évolution de l'aide publique au développement 1994-2004 | 30 |
| Figure 3 : Évolution sectorielle des décisions de financement de la CE..... | 31 |
| Figure 4 : Répartition sectorielle des interventions de la Banque mondiale | 32 |
| Figure 5 : Maurice, diagramme logique des effets du 7 ^{ème} FED | 35 |
| Figure 6 : Maurice, diagramme logique des effets du 8 ^{ème} FED | 38 |
| Figure 7 : Maurice, diagramme logique des effets du 9 ^{ème} FED | 40 |
| Figure 8 : Océan Indien, diagramme logique des effets du 7 ^{ème} FED..... | 42 |
| Figure 9 : Océan Indien, diagramme logique des effets du 8 ^{ème} FED..... | 43 |
| Figure 10 : Afrique australe, orientale et Océan Indien, diagramme logique des effets du 9 ^{ème} FED | 44 |
| Figure 11 : Complémentarités entre planification régionale et nationale du 7 ^{ème} FED | 72 |
| Figure 12 : Complémentarités entre planification régionale et nationale du 8 ^{ème} FED | 73 |
| Figure 13 : Complémentarités entre planification régionale et nationale du 9 ^{ème} FED | 73 |

Liste des abréviations

| | |
|----------|--|
| AMF | Arrangement Multifibres ,Accords Multifibres |
| AFD | Agence Française de Développement |
| ACP | Afrique, Caraïbes et Pacifique |
| AEP | Anti-Erosion Programme Rodrigues (Lutte contre l'érosion) |
| AGOA | African Growth and Opportunity Act |
| AGR | Activité génératrice de revenu |
| ANE | Acteurs non-étatiques |
| APEXHOM | Association Professionnelle des Producteurs/Exportateurs de Produits Horticoles de Maurice |
| AO | Appel d'offres |
| AREU | Agricultural Research and Extension Unit |
| ARPEGE | Programme Régional à la Promotion d'une Éducation pour la Gestion de l'Environnement |
| ATI | Assistance Technique internationale |
| BAD | Banque Africaine de Développement |
| BADEA | Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique |
| BAT | Bait Application Technique |
| BEI | Banque Européenne d'Investissement |
| BIRD, BM | Banque Mondiale |
| CAD | Comité d'Aide au Développement, OCDE |
| CDE | Centre de Développement de l'Entreprise |
| CE | Commission Européenne |
| CES | Conservation des Eaux et des Sols |
| CET | Centre d'Enfouissement Technique |
| CF | Convention de Financement |
| CHA | Central Housing Authority |
| CICIBA | Centre International des Civilisations Bantu |
| COI | Commission de l'Océan Indien |
| COMESA | Common Market for Eastern and Southern Africa |
| CTB | Central Tender Board |
| CTC | Clothing Technology Centre |
| CWA | Central Water Authority |
| DBO | Demande Biologique en Oxygène |
| DCO | Demande Chimique en Oxygène |
| DSP | Document de stratégie pays |
| DSR | Document de stratégie régionale |
| PCD | Programme de Coopération décentralisée |
| EC | European Commission |
| EDF | European Development Fund |
| EIB | European Investment Bank |
| EIP | Environmental Investment Programme |
| EPA | Environment Protection Act |
| ESIPP | SADC Investment Promotion Programme |
| EUREPGAP | Euro-Retailer Produce Working Group Good Agricultural Practices |
| FARC | Food and Agriculture Research Centre |
| FED | Fonds Européen de Développement |
| FMI | Fond Monétaire International |
| GEF | Global Environmental Facility |
| GOM | Government of Mauritius |
| GRN | Gestion des Ressources Naturelles |
| HACCP | Hazard Analysis and Critical Control Points |

| | |
|--------|---|
| IA | Irrigation Authority |
| IDH | Indicateur de développement humain |
| IFI | Institution Financière Internationale |
| IRCC | Comité de Coordination Intra-Régionale |
| MAFTNR | Ministry of Agriculture, Food Technology and Natural Resources |
| MAT | Male Annihilation Technique |
| MOE | Ministry of Environment |
| MPU | Ministry of Public Utilities |
| MS | Matières en Suspension |
| MSA | Mauritius Sugar Authority |
| MSIRI | Mauritius Sugar Industry Research Institute |
| MTEF | Medium Term Expenditure Framework |
| NAO | National Authorizing Officer, ordonnateur national (ON) |
| NEA | New Economic Agenda for the New Millenium |
| NEAP | National Environmental Action Plan |
| NPIP | Northern Plains Irrigation Programme |
| NSP | National Sewerage Programme |
| NTIC | Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication |
| O&M | Operation and Maintenance |
| OCDE | Organisation de Coopération et de Développement Économique |
| OMC | Organisation Mondiale du Commerce |
| OMD | Objectifs Millénaires pour le Développement |
| ON | Ordonnateur National |
| ONG | Organisation Non Gouvernementale |
| OSC | Organisations de la Société Civile |
| PAC | Politique Agricole Commune |
| PARITE | Programme d'Appui Régional aux Initiatives Télématique |
| PCU | Pollution Control Unit |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PIN | Plan Indicatif National |
| PIN | Programme Indicatif National |
| PIR | Programme Indicatif Régional |
| PME | Petites et moyennes Entreprises |
| PMR | Programme de Micro-réalisations |
| PNB | Produit national brut |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| PPA | Public Procurement Act |
| PPP | Polluter Pays Principle |
| PRB | Pay Research Bureau |
| PRE | Programme Environnemental Régional |
| PRIDE | Programme Régional Intégré de Développement des Échanges |
| PRPV | Programme Régional de Protection des Végétaux dans l'Océan Indien |
| SADC | Southern Africa Development Community |
| SPCU | Sugar Productivity and Competitivity Unit |
| SPG | Système de préférences généralisées |
| SPMPC | Maugarcane Planters' Mechanical Pool Corporation |
| SPSP | Sector Policy Support Programme |
| SPWF | Small Planters Welfare Fund |
| SRAS | Syndrome Aiguë respiratoire sévère |
| SRP | Stratégie de Réduction de la Pauvreté |
| STABEX | Système de Stabilisation des Importations |
| SWAP | Approche sectorielle |
| TAP | Technical and Administrative Provisions |
| TCF | Technical Cooperation Fund |
| TIC | Technologies de l'information et de la communication |

| | |
|-------|---|
| TP | Travaux Publics |
| TVA | Taxe sur la valeur ajoutée |
| UE | Union Européenne |
| UNEP | United Nations Environmental Programme |
| VMS | Vessel Monitoring System (Système de suivi des bateaux) |
| WMA | Wastewater Management Authority |
| WSPL | Wastewater Sector Policy Letter |
| WSPSP | Wastewater Sector Policy Support Programme |
| WUC | Water User's Cooperative Society |

Résumé

Objectif de l'évaluation

L'objectif principal de l'évaluation était d'analyser la coopération de la Commission Européenne avec Maurice afin de l'apprécier en utilisant les critères du CAD (Comité d'aide au Développement de l'OCDE), les 3C (cohérence, complémentarité et coordination) et les questions transversales pertinentes. L'évaluation a également porté sur la cohérence avec le niveau régional. Couvrant la période 1996-2005 (et 1996-2007 en termes de programmation), elle a porté sur les 7, 8 et 9^{ème} FED.

Les résultats de cette évaluation fournissent aux services concernés de la Commission ainsi qu'au grand public une appréciation globale et indépendante de la coopération passée et présente de la CE avec les Seychelles. Ils permettent aussi de tirer les principaux enseignements de cette coopération en vue d'améliorer les stratégies et programmes actuels et futurs de la Commission.

Principaux constats

Les stratégies développées par la CE, et particulièrement le choix des secteurs de concentration se sont inscrites en cohérence avec les priorités du gouvernement sur la base de ses documents de politique publique, soit généraux (agendas économiques), soit sectoriels. Cette correspondance est issue d'un dialogue de politique pour lequel la CE n'a pas eu les moyens d'élaborer des analyses globales et thématiques suffisamment approfondies et prospectives pour construire un partenariat fort. Les stratégies, particulièrement à partir du 9^{ème} FED, ont mobilisé la participation des parties prenantes (groupe de référence) tant pour la programmation que le suivi de leur mise en œuvre (rapports annuels conjoints, revue mi-parcours). Elles ont répondu largement aux besoins du pays (l'île Maurice comme celle de Rodrigues), même si il apparaît rétrospectivement qu'elles

n'ont pas assez tenu compte des particularités du milieu (pénurie de qualifications) et des enseignements des expériences passées.

L'appui budgétaire sectoriel en faveur de l'assainissement a fortement contribué à l'adoption d'une approche sectorielle et a augmenté significativement le volume des eaux usées collectées et traitées (quoi qu'avec un retard important). Le renforcement des capacités et de l'efficacité de l'agence en charge de l'assainissement a été le principal point faible de l'action conjointe du gouvernement et des bailleurs de fonds. Le tableau de bord des indicateurs s'est avéré n'avoir pas anticipé ce risque et n'a pas joué son rôle de mécanisme d'incitation à des actions décisives. La dimension de recouvrement des coûts a été récemment mise à l'étude, mais sans disposer d'un degré de priorité adéquat dans un dispositif trop largement technique.

Les interventions de la CE en appui aux PME ont bien contribué à renforcer le contenu technique des processus de celles qui ont bénéficié de ses appuis, mais ces améliorations n'ont pas été durables. Parmi les nombreux projets initiés, seul l'appui aux métiers du textile-habillement a atteint ses objectifs et a été exécuté efficacement. Les impacts sur la diversification des activités peuvent être considérés inexistantes malgré l'absence de dispositif de suivi. Il n'y a pas eu d'incidence identifiable des projets sur le dynamisme du secteur privé, qui était déjà et est toujours d'ailleurs très dynamique.

Les principales interventions de la CE dans le domaine de l'agriculture et de la gestion des ressources naturelles ont contribué à l'amélioration, par l'irrigation, des rendements sur les zones concernées. Cette amélioration des systèmes de production a bénéficié pratiquement uniquement à la culture de la canne à sucre, en faveur des

grands planteurs au moins autant que des petits. L'intervention pour lutter contre la mouche fruitière a, quant à elle, su bien cibler les petits producteurs et a rempli ses objectifs. Les projets dans le secteur agricole et de la gestion des ressources naturelles (GRN) à Maurice et à Rodrigues ont apporté localement des innovations significatives mais l'adaptation et la diffusion des réalisations ont souffert des délais limités de réalisation qui ont favorisé la focalisation sur des investissements lourds plutôt que l'appropriation des innovations par les producteurs.

Les interventions de la CE en appui aux microréalisations ont porté une démarche participative forte tout au long de la vie des initiatives issues des populations. Elles ont appuyé les organisations locales pour amener à bonne fin la majorité des réalisations, mais avec cependant un renforcement insuffisant de leurs capacités. La priorité a été plutôt mise sur les nouveaux engagements pour compenser les retards pris pour mettre en place le projet ANDE, au détriment d'un suivi intensif et prolongé. Le nouveau programme de coopération décentralisée prend en compte la plupart des enseignements du programme précédent, mais les mêmes problèmes de démarrage présentent les mêmes risques.

Les modalités de mise en œuvre des interventions de la CE donnent la priorité à la garantie de bonne utilisation des fonds, ce qui retarde et complique de manière non proportionnée la réalisation des objectifs des interventions, particulièrement en termes d'impact et de durabilité. Ces limitations sont liées pour une part au pourcentage insuffisant de l'aide mis à disposition du dispositif de programmation, de mise en œuvre et de suivi pour augmenter ses capacités, notamment par l'externalisation. Cela entraîne des retards et faiblesses dans la programmation et la préparation des interventions, sans apporter des garanties de bonne fin et de partenariat proportionnelles. Les délais inhérents à

la sélection des prestataires ou à l'achat des équipements ne sont pas anticipés et mettent sous pression les équipes dès lors qu'elles sont en place, les incitant à faciliter les décaissements plutôt que les dynamiques participatives ou le dialogue de politique. Les ressources financières et physiques sont généralement suffisantes.

Il y a eu une évolution positive de la qualité des documents de planification stratégique au niveau national et régional (DSP/PIN et DSR/PIR) en matière de cohérence avec les priorités globales de la CE. La description du cadre plus largement politique dans lequel opère la coopération de la CE s'est également améliorée. Cependant, la préparation technique des projets et programmes ne prend que très inégalement et en général mal en compte les orientations sectorielles de la CE et l'acquis communautaire.

En l'absence des États-membres dans le champ de l'aide au développement, la CE a entretenu sur la période des relations d'échanges et de coordination avec les institutions financières internationales. Celles-ci ne disposant pas de représentations permanentes à Maurice, ces échanges n'ont pas pu être formalisés, mais sont devenus progressivement systématiques. L'intervention conjointe en appui au secteur de l'assainissement peut être considérée comme un aboutissement de ce souci de complémentarité des initiatives et de recherche de masse critique avec des portefeuilles généralement réduits. Le gouvernement a assumé sur la période un leadership dans la coordination.

L'importance de la place de Maurice dans la gestion des dispositifs de programmation régionaux (en termes de compétences de la fonction publique mauricienne et de localisation du siège de la COI à Maurice), a permis d'entretenir une cohérence certaine avec la programmation nationale. Dans la mise en œuvre des programmes régionaux et nationaux, les zones de contact ont été restreintes en dehors des secteurs ruraux et

environnementaux, mais la cohérence de principe a été forte. En l'absence d'impacts négatifs, les impacts positifs directs entre des programmes régionaux et les interventions de niveau national ont malgré tout été limités à quelques interactions.

L'appréciation générale est celle d'un impact limité des autres instruments communautaires sur l'aide programmable. Les montants mobilisés par les autres instruments ont été un complément important de l'aide programmable pour contribuer au développement du pays.

Les priorités transversales ont été prises en compte, sauf la dimension genre qui n'a pas été intégrée dans les projets : l'environnement est le domaine où la CE a mis en œuvre des initiatives pour intégrer les priorités transversales dans ses projets, et ce avec quelques résultats probants (lutte contre la mouche fruitière) ; dans le domaine de la gouvernance, beaucoup reste à faire, mais la qualité du partenariat entretenu avec le gouvernement rend le positionnement de la CE délicat.

Principales conclusions

Les interventions de la CE répondent aux besoins de la croissance économique du pays et aux exigences de la lutte contre la pauvreté, en tenant compte des spécificités de Maurice et de Rodrigues. Elles ont été convergentes avec les priorités du gouvernement pendant les 7 et 8^{ème} FED et y ont correspondu encore plus étroitement pendant le 9^{ème} FED. Les processus et les produits de l'analyse stratégique et de la programmation ont primé sur le sens et les résultats. Le dialogue de politique a eu une qualité très inégale, et est parfois resté largement formel, du moins au niveau de la stratégie-pays. Cette situation risque de se traduire par un déficit de partenariat.

La quantité comme la qualité des éléments d'information et d'analyse des DSP élaborés spécifiquement pour définir la stratégie de réponse ont été insuffisantes pour fonder de manière crédible une vision communautaire des politiques et des bonnes pratiques (sur

la base par exemple des acquis communautaires) et donc un dialogue constructif avec le gouvernement comme avec les autres parties prenantes. La délégation comme le siège n'ont pas eu le volant de ressources financières nécessaire pour mobiliser des appuis spécifiques en expertise (études macroéconomiques, analyse stratégique sectorielle, etc.) et en savoir-faire (facilitation des phases de concertation) pour éviter une certaine marginalisation de la démarche stratégique (dans un domaine où les principaux bailleurs de fonds sont restés en concurrence) au bénéfice d'une programmation plus conventionnelle.

Il a manqué dans la stratégie-pays une gestion par résultats plutôt que par séquence de programmation ; la détermination d'un changement de secteur de concentration n'est pas argumentée sur la base des résultats acquis (ou de l'impossibilité d'atteindre les résultats attendus), mais plutôt sur la pertinence d'un nouveau secteur de concentration. L'entrée dans un secteur de concentration est rarement anticipée et préparée dans la période de programmation précédente. Le désengagement progressif d'un secteur de concentration n'est pas envisagé dans la période de programmation suivante. Les volumes des PIN des petits pays insulaires comme Maurice n'autorisant qu'un secteur de concentration, le phénomène est amplifié.

L'appui budgétaire sectoriel en faveur de l'assainissement a fortement contribué à l'adoption d'une approche sectorielle et a augmenté significativement le volume des eaux usées collectées et traitées (quoi qu'avec un retard important). Le renforcement des capacités et de l'efficacité de l'agence en charge de l'assainissement a été le principal point faible de l'action conjointe du gouvernement et des bailleurs de fonds. Le tableau de bord des indicateurs s'est avéré n'avoir pas anticipé ce risque et n'a pas joué son rôle de mécanisme d'incitation à des actions décisives de la part du

gouvernement. La prévalence des intérêts à court terme dans les pratiques politico-administratives constitue un risque réel dans la perspective de l'aide budgétaire globale.

Les délais d'instruction et de démarrage de l'exécution des projets ont été très importants, mais ils sont acceptés comme une contrainte nécessaire par le gouvernement et, dans une moindre mesure, les bénéficiaires (déficit de communication). Il en va de même pour les durées exigées par la plupart des procédures d'appel d'offres (hormis pour les fournitures, pour lesquelles il y a inadéquation entre la lourdeur des procédures et le volume des achats correspondants). L'effectivité de la contrepartie en termes de sécurisation de l'emploi des fonds publics est reconnue et appréciée. Il n'en va pas de même pour la qualité de la conception des projets, particulièrement en termes de dispositifs de mise en œuvre et surtout de suivi-évaluation.

Les règles de durée de vie des projets et les délais d'instruction et démarrage raccourcissent la période de mise en œuvre d'activités généralement trop ambitieuses. Elles mettent sous pression les unités de gestion des projets qui se focalisent alors sur les décaissements plutôt que sur les processus, la démarche participative, le dialogue, avec un impact négatif sur les résultats et surtout sur la durabilité des interventions de la CE. Les taux de décaissements sont quant à eux pratiquement toujours satisfaisants.

Les unités de gestion des projets n'ont généralement pas la capacité de faire obstacle à une dénaturation du sens du projet ou de ses procédures par l'environnement politique et, dans une moindre mesure, administratif dans lequel il s'inscrit, comme dans le cas de l'utilisation des crédits pour les PME. Le dispositif de suivi et la Délégation sont restés inefficaces pour résoudre ce type de situation.

Le dispositif de suivi a été une faiblesse majeure de tous les projets sous revue. Les dysfonctionnements se retrouvent

(i) dans l'absence de système d'alerte en cas de blocage interne (conflits au sein des équipes chargées du projet ou avec l'administration) ou d'interférences externes (octroi des prêts sans respecter les critères initialement convenus, pressions pour défendre les intérêts d'un concessionnaire ou d'un prestataire) ; et (ii) dans l'incapacité de mesurer les effets du projet, que ce soit par manque de situation de référence ou par insuffisance d'investissement dans la conception et la mise à jour des indicateurs prévus dans le cadre logique.

La liaison des pratiques, même au niveau des contributions à l'élaboration des politiques sectorielles, avec l'acquis communautaire soit très large (orientations des politiques communautaires), soit plus focalisé sur les pays ACP est généralement faible. Le degré de maîtrise des connaissances spécifiques relatives aux orientations communautaires en matière de politique sectorielle (ou sous-sectorielle comme la gestion des déchets) est insuffisant.

Principales recommandations

1. L'élaboration conjointe de la stratégie de réponse aux contraintes du développement et de la lutte contre la pauvreté doit mobiliser des moyens financiers et humains beaucoup plus importants et sur une plus longue période pour que le partenariat trouve son sens au travers d'un dialogue de politique qui fait émerger des convergences à partir d'une vision communautaire des enjeux à court et moyen terme. L'expérience de la CE en matière de développement, son rôle dans les relations internationales, la capitalisation de bonnes pratiques dans tous les domaines du développement légitiment une vision à la fois des politiques macroéconomiques et sectorielles inscrites dans le contexte de globalisation. Le dialogue doit pouvoir mobiliser l'ensemble des acquis communautaires pour contribuer à faire émerger des politiques adaptées dans tous les domaines de la vie publique du pays partenaire. Il faut pour cela mobiliser des apports en expertise pour

constituer un fonds documentaire solide, mis à jour et adapté aux contraintes auxquelles fait face le pays partenaire. Les fonds sur TCF n'étant pas adaptés puisque ressortant comme un coût de transaction direct pour le partenaire, une ligne particulière doit être prévue dans le budget de fonctionnement des services de la CE.

2. L'élaboration de la programmation doit faire apparaître dans son argumentaire de choix de changement de secteur de concertation l'atteinte des résultats attendus ou l'impossibilité de les atteindre sur la base des résultats du dispositif de suivi-évaluation. Le passage d'un secteur de concentration à l'autre doit être anticipé une période de programmation à l'avance pour disposer d'études de conception et de justification qui n'aient pas été soumises à des calendriers aberrants et pour réduire les délais d'instruction des propositions de financement. Des dispositions de désengagement d'un secteur de concentration doivent être prévues dans la période de programmation suivante (mesures d'accompagnement, renforcement de capacités, expertises ponctuelles) pour contribuer à renforcer le potentiel de durabilité de l'approche.

3. L'approche de l'appui sectoriel doit être privilégiée, voire rendue obligatoire, dans le secteur de concentration unique des PIN à venir pour Maurice. Dans cette optique, l'aide budgétaire sectorielle est un outil adapté pour produire du partenariat. Il est par contre nécessaire de s'appuyer de manière stricte sur les orientations de 2003 de la CE (« Guidelines for EC support to Sector Programmes »), en donnant toute l'attention possible aux évaluations initiales de l'adaptation du contexte et, surtout, aux indicateurs de suivi et de décaissement pour contribuer à porter la réforme sur les points faibles des dispositifs sectoriels. Sur des bases similaires d'élaboration du programme communautaire ainsi que des appuis forts (en volume et avec l'appui d'indicateurs réglementaires, institutionnels et de transparence ciblés et objectivement vérifiables) de renforcement de

capacité au sein des agences d'exécution, Maurice dispose des conditions pour un passage à l'aide budgétaire globale.

4. Les délais d'instruction sont statistiquement prévisibles et leurs effets négatifs sont plus liés au fait de ne pas être anticipés dans la programmation que d'exister. Dans les cas où ils sont clairement anticipés dans la programmation, les parties prenantes sont en mesure d'ajuster leurs attentes et leurs autres stratégies de réponse. Il faut donc en tout premier lieu mettre en avant une programmation réaliste, c'est-à-dire 1 à 2 ans d'instruction selon la nature du projet et un an de mise en place avant le démarrage en vraie grandeur des activités. Le potentiel d'accélération des procédures d'instruction est réduit. Les contraintes sont structurelles en termes de ressources humaines et financières mobilisables par la CE et de procédures de mobilisation des appuis extérieurs pour la programmation et la préparation des conventions de financement. Il serait préférable de faire un travail de communication sur l'utilité des procédures pour sécuriser les fonds et améliorer l'atteinte des résultats plutôt que de mettre le système sous plus de pression.

En matière de marchés de fournitures, il y a lieu de tenir compte des très faibles volumes d'achats pour alléger considérablement les procédures, surtout pendant la période de démarrage des projets (6 premiers mois). Ce sont des achats financièrement sans portée réelle (une voiture, quelques ordinateurs équipés) qui freinent la mise en œuvre des premières activités des unités de gestion. Alternativement, une centrale d'achats de niveau régional pourrait être une solution.

5. Les bénéficiaires des projets n'ont pas lieu de pâtir des contraintes administratives qui sont à la base des retards de mise en place des interventions de la CE. La durée de fonctionnement des projets doit être maintenue telle qu'elle a été prévue initialement, ce qui suppose que les 3

ou 5 ans initiaux doivent commencer à courir à partir du moment où le projet est opérationnel. En poussant la logique de partenariat et du primat du bénéficiaire/usager sur les procédures administratives et budgétaires, l'opérationnalité de la structure de mise en œuvre pourrait donner lieu à une forme de réception qui marquerait le début du projet. Les périodes d'incapacité liées à des dysfonctionnements internes à l'unité de gestion ou aux procédures internes de la CE (changement de l'assistance technique par exemple, non-approvisionnement des comptes) devraient induire une prolongation correspondante de la convention de financement. Lorsque la création et la mobilisation d'une dynamique est considérée comme un préalable à la réalisation des interventions, de manière à susciter une appropriation par les bénéficiaires et donc une durabilité des acquis, des durées au-delà de 5 ans doivent pouvoir être considérées.

6. Le suivi-évaluation doit être pris en charge par d'autres responsables que ceux auxquels il est affecté actuellement. Il faut donc que la fonction soit spécifique en positionnant en Délégation un responsable du suivi-évaluation, éventuellement fonctionnellement rattaché à l'Unité d'évaluation au siège de la CE. A défaut, le problème de justification de l'utilité même de l'aide communautaire auprès du public persistera.

7. L'effort de visibilité sur les principes fondateurs de l'aide communautaire doit être renforcé et pour cela nécessite d'être géré de manière spécifique (et non pas seulement comme un aspect de chaque projet). Il doit intervenir en tout premier lieu pendant l'élaboration de la programmation, en concertation avec les parties prenantes. Il doit également être mobilisé pendant et après les moments forts du cycle des projets (lancement, évaluation mi-parcours, clôture et évaluation finale).

8. Le lien entre les interventions de la CE et les orientations sectorielles (et plus largement l'acquis communautaire)

doit être considéré comme une étape de la conception de la programmation de la stratégie-pays et de la conception de chacun des projets. Une première étape doit être l'identification et la présentation des documents communautaires définissant les modalités de mise en œuvre d'une politique sectorielle ou d'un outil (comme par exemple les programmes de coopération décentralisée ou l'appui budgétaire). Une seconde étape doit être le renforcement des capacités des représentants de la CE engagés dans le dialogue de politique, soit en interne (formation continue), soit par l'apport d'expertise (disponible au siège ou mobilisée auprès de consultants). Un indicateur de cohérence verticale¹ devrait figurer dans le cadre logique des projets au niveau de l'objectif spécifique.

¹ Cohérence entre politiques de développement de la CE, concepts sectoriels et interventions concrètes du terrain

1 Objectifs et méthode de l'évaluation

Les évaluations de niveau national de la coopération de la Commission Européenne (CE) avec Maurice, les Seychelles et les Comores ont été confiées le 13 décembre 2005 au GIE EGEVAL dans le cadre du contrat EVA/100-943.

Les termes de référence de la présente triple évaluation sont joints en annexe 1.

Le présent document constitue le rapport final pour Maurice prévu dans la proposition technique et financière (note de lancement) approuvée le 23 janvier 2006. Il comporte la présentation de la méthodologie commune aux trois pays et les sections suivantes:

1. Le contexte stratégique de la coopération avec la CE ;
2. Les logiques d'intervention de l'aide programmable ;
3. Les autres interventions communautaires et leur articulation à l'aide programmable ;
4. Les questions évaluatives, les critères de jugements et les indicateurs proposés dans le rapport préliminaire final adopté par le groupe de référence ;
5. La réponse aux questions évaluatives ; les informations et analyses au niveau des critères de jugement et des indicateurs sont présentées dans la matrice d'information jointe en annexe ;
6. Les conclusions d'ordre général et spécifiques ainsi que les recommandations qui en découlent.

et en annexes :

7. Les termes de référence ;
8. La matrice d'information avec la validation des critères de jugement et l'information des indicateurs ; ce document constituant un document de travail commun à l'équipe et au groupe de référence, le style rédactionnel peut être relativement sommaire ; un effort est fait au niveau des critères de jugement (CJ) pour avoir une synthèse claire des indicateurs ;
9. Les fiches de projet
10. La présentation succincte de l'équipe d'évaluation ;
11. L'état des engagements communautaires au titre des 7, 8 et 9^{ème} FED ;
12. La méthodologie de la phase de terrain ;
13. L'état de la documentation mise à disposition et collectée ;
14. La liste des personnes rencontrées.

L'objectif principal de l'évaluation était d'analyser la coopération de la Commission Européenne avec les Seychelles afin de l'apprécier en utilisant les critères du CAD (Comité d'aide au Développement de l'OCDE²), les 3C (cohérence, complémentarité et coordination) et les questions transversales pertinentes. L'évaluation a été réalisée séparément pour les trois pays et elle a également porté sur la cohérence avec le niveau régional (ils sont tous trois couverts par la Délégation de Maurice). Sur la base des conclusions de l'évaluation, deux catégories de recommandations ont été élaborées : des recommandations d'ordre général qui visent les facteurs stratégiques pour l'amélioration de la coopération de la CE avec le pays concerné, mais plus généralement les pays ACP³ ; des recommandations spécifiques, plus opérationnelles, visant à appuyer la mise en œuvre du 9^{ème} FED et l'exercice en cours de programmation du 10^{ème} FED⁴ à Maurice.

L'évaluation, couvrant la période 1996-2005 (et 1996-2007 en termes de

² Organisation de Coopération pour le Développement Économique

³ Afrique, Caraïbes, Pacifique

⁴ Fonds Européen de Développement

programmation), a porté sur les 7, 8 et 9^{ème} FED.

Les résultats de cette évaluation fournissent aux services concernés de la Commission ainsi qu'au grand public une appréciation globale et indépendante de la coopération passée et présente de la CE avec Maurice. Ils permettent aussi de tirer les principaux enseignements de cette coopération en vue d'améliorer les stratégies et programmes actuels et futurs de la Commission.

La politique de coopération au développement de la Communauté Européenne est basée sur les principes généraux énoncés dans l'article 177 du traité instituant la Communauté Européenne ainsi que sur l'Accord de partenariat ACP-CE, signé à Cotonou le 23 juin 2000, qui met dans son article 1 un accent particulier sur l'objectif de réduction de la pauvreté.

Outre les financements dégagés sur les FED, chacun de ces trois pays a bénéficié **d'aides non programmables**, telles que le STABEX, les dividendes des accords commerciaux (sur les produits agricoles, notamment le sucre pour Maurice, et la pêche, particulièrement pour les Seychelles), des prêts de la Banque Européenne d'Investissement, des aides à l'ajustement structurel, de l'aide d'urgence et des lignes budgétaires communautaires. Les effets de ces différents instruments financiers ont été pris en compte dans l'évaluation à la mesure de la mise à disposition de l'information par les services concernés de la Commission.

La **dimension régionale** est une composante essentielle de la coopération de la CE avec ces pays. Elle se focalise de manière marquée sur les préoccupations environnementales. Les ressources du PIR 8^{ème} FED ont été globalement de 30 M€ (dotation). Une question importante est celle de la cohérence avec les programmations et politiques nationales.

La démarche méthodologique de la présente évaluation est définie par son champ, ses sources et l'approche des logiques d'intervention. Son économie générale, approuvée par la Commission dans la note de lancement, fait l'objet ci-après d'un rappel.

1.1 Champ de l'évaluation

Il s'agit d'analyser pour chacun des pays et au niveau de l'ensemble régional auquel ils appartiennent les 5 critères d'évaluation du CAD (pertinence, efficacité, efficience, impact, durabilité), la question des 3C (cohérence, complémentarité, coordination) et les questions transversales que sont la gouvernance, l'égalité homme-femme et l'environnement, pour la période de 1996-2007.

L'analyse de la mise en œuvre des programmes de coopération de la CE et de sa pratique a mis un accent particulier sur **l'efficacité** et **la pertinence** des interventions réalisées entre 1996 et 2005 ainsi que sur les effets attendus des programmes en cours (2002-2007).

Les domaines couverts par l'évaluation ont été les secteurs de concentration des 7, 8 et 9^{ème} FED. Une attention particulière a été accordée aux projets et mesures du 9^{ème} FED, dans l'esprit d'une meilleure pertinence des recommandations pour la programmation du 10^{ème} FED.

Les termes de références spécifient les secteurs à couvrir par l'évaluation : eau et assainissement, éducation et coopération décentralisée. Les grands secteurs d'intervention de la CE par pays et par période de programmation ont été, sur la base des DSP/PIN, les suivants :

Tableau 1: Principaux secteurs d'intervention par pays et par période de programmation

| Secteur ou thème | MAURICE | | | COMORES | | | SEYCHELLES | | |
|---------------------|---------|----------|--------|---------|----------|--------|------------|----------|--------|
| | VII FED | VIII FED | IX FED | VII FED | VIII FED | IX FED | VII FED | VIII FED | IX FED |
| Infrastructures | X | | | X | X | | | | |
| Développement rural | X | | | X | | | | | |
| Eau potable | | | | | | | | X | |
| Assainissement | | X | X | | X | | | X | X |
| PME | | X | | | | | X | | |
| Education | | | | | | X | | | |
| Microréalisations | | | X | X | X | X | | | |
| Gouvernance | | | | | | X | X | | X |

Il a donc été jugé important par le Consultant, avec l'accord du Groupe de référence, d'élargir les domaines à couvrir à chacun de ces grands secteurs d'intervention communautaire.

La dimension régionale est un objet spécifique de la présente évaluation dans la mesure où elle constitue un enjeu stratégique à la fois pour le développement des pays concernés et pour la cohérence de la coopération de la CE.

1.2 Approche méthodologique

1.2.1 La base documentaire

Les principaux documents de référence de niveau national, relatifs respectivement aux périodes de programmation des 7, 8, et 9^{ème} Fonds européen de développement (FED), sont :

- le Programme indicatif national (PIN) 1996-2000 du cadre de la coopération entre Maurice et la Communauté Européenne signé sous le second protocole financier de la Convention de Lomé IV (8^{ème} FED) ;
- le Document de stratégie pays (DSP) et le Programme indicatif national pour la période 2002-2007 (9^{ème} FED) ;
- la revue mi-parcours du 9^{ème} FED.

Ces éléments sont complétés par les rapports relatifs aux programmes et projets de la CE ainsi que les analyses, contributions, articles relatifs au contexte et aux projets des autres bailleurs de fonds. La documentation utilisée est présentée en annexe 7 (état de la documentation).

1.2.2 L'analyse de la logique d'intervention

L'analyse de la stratégie de coopération met à jour la hiérarchie des objectifs ainsi que les résultats et impacts qui y sont associés.

Les objectifs globaux correspondent ainsi aux priorités fondamentales des politiques de développement des différents bailleurs et sont soutenus par des objectifs intermédiaires. Ceux-ci sont atteints au travers d'objectifs spécifiques pour les principaux secteurs d'intervention. Enfin, les objectifs opérationnels soutiennent les objectifs spécifiques et correspondent aux principales actions programmées au sein des secteurs d'intervention.

Aux objectifs correspondent des résultats attendus, selon une hiérarchie identique.

Le diagramme logique des effets présente les relations de causalités considérées initialement (par les rédacteurs des CSP et PIN) entre objectifs, actions et résultats attendus. Il est établi pour chaque période de programmation. Si la comparaison des diagrammes des différentes périodes de programmation fait apparaître des similitudes et donc une forte continuité, alors une logique d'intervention dite «globale» portant sur

l'ensemble de la période couverte par l'évaluation est définie.

L'analyse des diagrammes des effets est à la base de la définition de questions évaluatives adaptées au contexte spécifique de l'évaluation.

1.2.3 La couverture des questions d'évaluation

L'évaluation pour chacun des pays est basée sur des questions d'évaluation qui sont proposées après l'examen des documents de politique et de programmation mentionnés ci-dessus. Ces questions ont été établies sur la base de l'analyse de la logique d'intervention communautaire et sont en particulier liées aux objectifs, impacts et résultats attendus qu'elle a permis d'identifier.

Les questions d'évaluation portent sur 5 critères d'évaluation: la pertinence de la stratégie, son efficacité, son impact et sa durabilité (qui portent sur les dimensions sectorielles en fonction des secteurs de concentration successifs), son efficience à travers les modalités de mise en œuvre. Trois questions d'évaluation abordent également les 3C (complémentarité, cohérence, coordination) pour apprécier le degré d'intégration des appuis à l'échelon régional, la coordination et la complémentarité entre bailleurs de fonds et la cohérence entre les différents plans de l'action communautaire. Les dimensions associées à l'État de droit, au genre et à l'environnement sont appréciées (deux questions) en termes de prise en compte et de contribution à des progrès observés dans ces domaines.

Ces critères et autres aspects sont brièvement décrits ci-dessous.

La pertinence de la stratégie-pays : Ce point porte sur l'adéquation de la stratégie par rapport aux objectifs intermédiaires et globaux identifiés dans le diagramme logique et permet d'apprécier la manière dont la stratégie de la CE (i) est identifiée, (ii) répond aux besoins du pays (dans sa globalité et dans les parties qui le composent lorsqu'elles constituent un territoire disposant de caractéristiques spécifiques et bien particulières) et (iii) répond aux besoins du gouvernement.

L'efficacité, l'impact et durabilité des résultats obtenus : Comme l'analyse des logiques d'intervention l'a montré, l'objectif global de la stratégie communautaire est soutenu par des interventions programmées dans différents domaines. Les questions d'évaluation portant sur l'efficacité, l'impact et la durabilité correspondent aux résultats attendus identifiés dans le diagramme logique pour chaque secteur et doivent permettre d'apprécier (i) la manière dont les interventions ont atteint leurs résultats attendus, (ii) l'impact relatif aux objectifs spécifiques dans le secteur considéré et (iii) la durabilité des interventions (existence d'une identification préalable des conditions sous lesquelles la durabilité peut être espérée, probabilité d'obtenir des effets de long terme au travers des interventions, ainsi qu'identification de mécanismes permettant de poursuivre les activités une fois que le soutien du bailleur prend fin). Chacun des secteurs de concentration (transport, assainissement, développement rural, gestion des ressources naturelles, appui aux PME) ou récurrents (coopération décentralisée, appui aux PME, etc.) sur plusieurs programmations fait ainsi l'objet d'une question d'évaluation relative à l'efficacité, l'impact et la durabilité.

L'efficience : Ce critère couvre les modalités de mise en œuvre et permet de poser un jugement sur leur capacité à assurer une production des outputs efficaces (respect des budgets prévus, exécution des projets/programmes dans le calendrier prévu, taux de déboursement, souplesse et efficacité des procédures administratives).

3C – Coordination, complémentarité avec les autres bailleurs de fonds (en particulier les États membres) et cohérence avec les autres politiques de la CE soit de niveau global, soit de niveau régional (avec les PIR et l'action de la COI).

Questions transversales : Les questions relatives à la bonne gouvernance, l'environnement et l'égalité homme-femme permettent d'apprécier si ces dimensions sont prises en compte (i) systématiquement au niveau de la stratégie pays, (ii) par des

projets/programmes spécifiques et/ou (iii) par des projets/programmes qui ne ciblent pas spécifiquement la question considérée. Elles conduisent à apprécier si cette prise en compte a effectivement contribué ou non à des avancées concrètes.

1.2.4 Critères de jugements et indicateurs

Pour chaque question, l'équipe d'évaluation a élaboré un certain nombre de critères de jugement et d'indicateurs. Les critères de jugement sont des aspects particuliers relatifs à la question d'évaluation à laquelle ils sont associés et à partir desquels une réponse à la question sera construite. Chaque critère de jugement est renseigné par des indicateurs qui doivent permettre de collecter les informations et données nécessaires pour valider ou non le critère correspondant.

Certains indicateurs sont en fait des éléments d'analyse, c'est-à-dire des aspects cruciaux pour l'évaluation mais qui ne peuvent être directement mesurés et demandent une part d'analyse et d'interprétation. Ces aspects sont cependant susceptibles d'être eux-mêmes renseignés par des indicateurs au sens strict qui ont été définis durant la phase documentaire ou le seront durant la mission de terrain en fonction des sources qui s'avèrent disponibles.

Le rapport de démarrage a proposé une première grille d'analyse des stratégies et des projets qui a été adoptée par le Groupe de référence. La phase documentaire a été l'occasion d'une analyse de la pertinence des indicateurs à la fois en logique (contribuant effectivement à valider les critères de jugement) et par rapport au contenu des sources d'information. Il a donc été parfois nécessaire d'en reprendre la rédaction ou d'en proposer de nouveaux. Ce travail ne s'est pas imposé pour les critères de jugement.

Les questions d'évaluation, critères de jugement et indicateurs sont repris dans la matrice d'information reportée en Annexe 2 : Matrice d'information, analyse des données collectées

Cette partie présente successivement la méthode de collecte et d'analyse des données documentaires et les résultats de l'analyse pour chacune des questions évaluatives.

1.2.5 Méthode de collecte des données et d'analyse

La méthode adoptée par l'équipe d'évaluation est la suivante :

1. Pour chaque question d'évaluation et pour les critères de jugement qui l'accompagnent, les données et/ou informations disponibles ont été collectées à partir de documents et d'entretiens avec des personnes-ressource afin de renseigner les indicateurs qui s'y rapportent.
2. Ces données et informations ont été rassemblées pour chaque indicateur et sont présentés dans la matrice d'information (annexe 2).
3. Pour chaque critère de jugement, les données et informations rassemblées sous les indicateurs afférents ont été analysées de manière à valider ou invalider le critère de jugement correspondant.
4. A partir de la validation/invalidation des critères de jugement, des commentaires et des hypothèses ont été formulés qui (i) constituent une réponse préliminaire à la question d'évaluation à laquelle ceux-là se rapportent et (ii) devront être confirmés/infirmés lors de la mission de terrain.

1.3 Rappel de l'économie générale de l'évaluation

L'évaluation a été mise en œuvre en trois phases principales, présentées ci-après :

Tableau 2 : Phases, étapes de travail et résultats attendus de l'évaluation de niveau national

| Phases | Principales étapes de travail | Résultats attendus |
|---------------------------|--|---|
| Lancement | <ul style="list-style-type: none"> - Analyse des TdR - Proposition de l'équipe des experts - Proposition de budget - Chronogramme de l'intervention | <p>Note de lancement (équipe d'experts, budget et approche méthodologique)</p> |
| Phase documentaire | <ul style="list-style-type: none"> - Collecte et analyse des documents-clé - Reconstruction de la logique d'intervention dans les trois pays - Proposition des questions évaluatives | <p>1^{ère} réunion du GR (discussion et validation des diagrammes logiques et des questions évaluatives)</p> |
| | <ul style="list-style-type: none"> - Formulation des critères de jugement et indicateurs (au siège et après entretien avec la Délégation) - Interviews avec personnes ressources à Bruxelles - Proposition des méthodes pour la collecte et l'analyse des données - Prise en compte des commentaires sur le rapport provisoire | <p>Rapport de démarrage provisoire (reconstruction de la logique d'intervention, questions évaluatives, critères de jugement, indicateurs, description du contexte de la coopération de la CE avec les trois pays, méthodes d'évaluation)</p> <p>Rapport de démarrage final</p> |
| | <ul style="list-style-type: none"> - Finalisation des indicateurs et méthodes pour l'analyse des données - Collecte d'informations supplémentaires - Analyse et diagnostic des programmes de coopération de la CE avec Maurice, les Comores et les Seychelles - Élaboration des hypothèses de travail pour la phase de terrain - Recueil des premiers éléments de réponse aux questions évaluatives - Liste des données et informations à collecter dans chaque pays - Sélection finale de l'équipe des consultants - Élaboration du planning définitif en prenant en compte les contraintes locales - Identification de projets/programmes à analyser plus en détail pendant la phase de terrain | <p>Rapport de la phase documentaire provisoire</p> <p>2^{ème} réunion du GR (présentation et discussion du rapport de la phase documentaire provisoire)</p> <p>Rapport de la phase documentaire final</p> |
| Phase terrain | <ul style="list-style-type: none"> - Briefing avec la Délégation - Collecte d'informations et analyses dans les 3 pays - Débriefing avec la Délégation - Synthèse des résultats préliminaires | <p>3^{ème} réunion du GR (restitution des résultats préliminaires)</p> |
| Phase de synthèse | <ul style="list-style-type: none"> - Rédaction du 1^{er} rapport final provisoire - Prise en compte des commentaires du GR - Rédaction du 2^{ème} rapport final provisoire | <p>1^{er} rapport final provisoire</p> <p>4^{ème} réunion du GR</p> <p>2^{ème} rapport final provisoire</p> |
| | <ul style="list-style-type: none"> - Atelier de restitution à Maurice - (financement à confirmer) Ateliers de restitution aux Seychelles et aux Comores | <p>Présentation Power Point</p> <p>Atelier de restitution</p> |
| | <ul style="list-style-type: none"> - Prise en compte des commentaires et rédaction du rapport final | <p>Rapport final</p> |

La phase de terrain a été préparée par une mission exploratoire du Chef de mission pendant laquelle il a pris contact avec la Délégation. Des réunions « briefing » et « débriefing » avec la Délégation ont été réalisées au début et à la fin de la phase de terrain.

Un atelier de restitution a été animé le 4 juillet par le Chef de mission à Maurice après l'approbation du rapport final provisoire. Cet atelier a réuni un large éventail des parties-prenantes et a donné lieu à un débat sur les constats (en matinée) ainsi que les conclusions et recommandations (après-midi).

2 Contexte stratégique de la coopération avec Maurice

La présentation du contexte comporte l'analyse de la politique de développement et des politiques commerciales de la CE, le contexte économique et social, les orientations des principales politiques publiques ainsi que la description des interventions des principaux bailleurs de fonds.

2.1 Politique de développement de l'UE

2.1.1 Politique globale de développement de l'UE

Dès 1997, l'article 177 du traité d'Amsterdam définit les priorités de la politique de développement de l'UE. Trois aspects principaux sont évoqués :

- le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux,
- l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale,
- la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

Dans la Déclaration sur la politique de développement de la Communauté de novembre 2000, le Conseil et la Commission Européenne ont précisé les principes de l'UE en matière de développement. Ainsi, le principal objectif de la politique de développement de la CE est la réduction de la pauvreté et, à terme, son éradication. Les besoins, opportunités et contraintes spécifiques à chaque pays doivent être pris en compte. Par ailleurs, les stratégies de développement doivent faire l'objet d'une appropriation par les pays partenaires et d'un dialogue entre l'État et la société civile pour assurer un progrès durable. Enfin, l'amélioration de la coordination entre les bailleurs et le recentrage de l'aide communautaire sur un nombre limité de domaines doivent permettre d'en renforcer l'efficacité. Les six domaines choisis, en raison de leur impact sur la réduction de la pauvreté et compte tenu des compétences de la Communauté européenne, sont les suivants:

- lien entre commerce et développement,
- intégration et coopération régionale,
- appui aux politiques macro-économiques et promotion d'un accès équitable aux services sociaux,
- transports,
- sécurité alimentaire et développement rural durable,
- renforcement des capacités institutionnelles.

En outre, tous les domaines de la coopération sont tenus de prendre en compte les aspects transversaux relatifs aux droits de l'homme, à l'égalité entre hommes et femmes, à la protection de l'environnement, au VIH/SIDA et à la prévention des conflits.

2.1.2 Politique de développement de l'UE avec les pays ACP

Depuis 1975, les relations entre les pays ACP⁵ et l'UE sont encadrées par la Convention de Lomé. Au départ, la coopération se concentrait sur deux éléments-clé : la coopération économique et commerciale ainsi que la coopération au développement.

Pour la période 1995-2007, les relations entre l'UE et les pays ACP sont régies par la Convention de Lomé IV puis par l'Accord de Cotonou. En 1995, la Convention de

⁵ Afrique, Caraïbes et Pacifique.

Lomé IV fut révisée comme cela avait été prévu en 1990. Les principaux amendements apportés à la Convention de Lomé IV ont été :

- le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques comme conditionnalité pour continuer à être éligible aux aides de la CE,
- l'introduction de la programmation échelonnée,
- la promotion de la coopération décentralisée.

L'Accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000, a été conclu pour une durée de vingt ans, révisable tous les cinq ans. Les objectifs principaux de cet accord sont « *la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale, tout en respectant les objectifs du développement durable* ». L'approche est globale, intégrée et participative. Plus encore que les Conventions de Lomé, l'Accord de Cotonou insiste sur les aspects de bonne gouvernance et de dialogue politique. Le rôle de la société civile, du secteur privé et des acteurs non étatiques est également renforcé.

La concentration des activités de la Commission sur un nombre limité de domaines d'intervention a été décidée par le Conseil de l'Union Européenne (UE) et la Commission Européenne dans leur déclaration sur la politique de développement du 10 novembre 2000. Ces domaines stratégiques sont définis en coopération étroite avec les pays concernés et doivent contribuer à la réduction de la pauvreté. L'apport de la Commission Européenne doit y représenter une valeur ajoutée.

Certains thèmes tels que notamment la gouvernance, l'égalité homme-femme et la protection de l'environnement sont des priorités transversales qui doivent être intégrées dans chacun des programmes mis en œuvre avec des financements communautaires. L'évaluation a analysé leur prise en compte dans la conception et la mise en œuvre des programmes et projets de la CE.

En septembre 2002, la CE et les pays ACP ont engagé les discussions relatives aux Accords de Partenariat Économique (APE). Ceux-ci doivent favoriser l'intégration régionale à travers un renforcement des relations commerciales entretenues par les pays ACP avec leurs voisins et avec l'UE. Dans le cadre défini par l'OMC⁶, les APE sont destinés à prendre le relais du système d'accès préférentiel en vigueur jusqu'en 2008. Maurice est concerné par ce nouveau partenariat en tant que membre du COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa).

2.2 Politiques commerciales de l'UE avec Maurice

Les politiques commerciales stratégiques pour Maurice avec l'UE ont porté sur le sucre, les textiles et la pêche.

2.2.1 Le sucre

Le secteur agricole représentait 6,1% du PIB en 2004 dont 3,2% provenait de la filière canne à sucre. Les exportations de sucre en 2004 ont représenté 18,4% des exportations totales de Maurice.

Le « Protocole sucre » UE-ACP a été signé en 1975. Il définit pour la vingtaine de pays ACP producteurs des prix garantis et des quotas pour les exportations de sucre vers l'UE. La période ayant été marquée par de fortes pénuries, les conditions financières ont été particulièrement avantageuses pour les pays producteurs. Maurice représente 40% (491 000 tonnes) de l'ensemble des quotas. Elle exporte vers l'UE 95% de sa production (de l'ordre de 600 000 t). Sur l'hypothèse communément admise d'un prix garanti du triple du prix mondial, la contribution de l'UE à la formation du PIB par le règlement des importations de sucre a été de l'ordre de 2% à la fin de la période

⁶ Organisation Mondiale du Commerce.

couverte par le protocole. Elle a été encore plus importante dans les années 1990 et est considérée comme un des facteurs importants de la réussite économique du pays au cours des 20 dernières années. Maurice fait partie des pays qui ont exporté du sucre vers l'UE à prix garanti et en ont importé pour la consommation domestique au prix international du marché.

Dans le domaine sucrier, la première réforme majeure a eu lieu en 2001 avec le lancement du "plan stratégique sucre". Ce dernier prévoyait une diminution de 44% des coûts de production de 2001 à 2005 grâce à un ensemble de mesures (mise à la retraite anticipée de 8 000 travailleurs de l'industrie sucrière, épierrage et irrigation des champs, mécanisation de la coupe, concentration et réduction à 6 ou 7 du nombre de sucreries). Cette réforme s'est poursuivie jusqu'en 2006 (il reste encore 16 raffineries).

Le Protocole sucre a été remis en cause au sein de l'OMC. Cette remise en cause fait partie d'une réforme globale de la Politique Agricole Commune (PAC). Les propositions de la CE ont été négociées en 2004-2005 et ont abouti à une baisse de 36% du prix de référence du sucre sur 4 ans. Les mesures ont surpris les autorités mauriciennes comme les industriels par leur ampleur et la rapidité de leur mise en œuvre (dès 2006). Tous les acteurs de la filière sont mobilisés pour examiner les moyens de réduire davantage le coût de production du sucre mauricien de manière à le ramener en dessous du prix qui sera versé par l'UE après sa réforme.

En outre un examen approfondi des possibilités de diversification de la filière canne est en cours actuellement pour que Maurice puisse tirer le meilleur parti des mesures d'amortissement que propose l'UE aux pays ACP bénéficiaires du "protocole sucre". La somme globale mobilisée pour ces mesures est de 40 M€ pour 2006, avec un engagement sur huit ans pour soit accompagner l'amélioration de la productivité du secteur, soit soutenir la diversification vers d'autres secteurs. Une stratégie nationale est en cours d'élaboration sur un financement 9^{ème} FED.

2.2.2 Les textiles

L'Arrangement MultiFibres (AMF) a couvert la période 1974-1994. Il définissait des contingents relatifs aux textiles et aux vêtements entre l'UE et les pays ACP. Cet instrument prévoyait des règles pour l'imposition de restrictions quantitatives sélectives lorsque des poussées soudaines des importations portaient, ou menaçaient de porter, un préjudice grave à la branche de production du pays importateur. Cette disposition constituait une dérogation importante aux règles fondamentales du GATT, notamment au principe de la non-discrimination. Le 1er janvier 1995, il a été remplacé par l'Accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements (Accord multifibres, 1995-2004) qui met en place un processus transitoire en vue de la suppression définitive de ces contingents.

Le retard pris dans la restructuration du secteur textile a déjà eu un impact sérieux sur l'activité de cette filière. Le gouvernement (appuyé notamment par des projets de la CE) a mis à disposition des industriels de ce secteur un ensemble de programmes d'urgence destinés à faciliter leur restructuration. De 81 000 emplois en 1999, la filière doit voir ses effectifs se stabiliser aux alentours de 50 000 en 2006.

Avec l'expiration de l'Accord Multifibres en janvier 2005, seuls survivront quelques grands groupes qui ont investi dans la modernisation de leurs équipements, délocalisé à temps dans des pays à plus bas coût les activités à forte intensité de main-d'œuvre et amélioré leur productivité, tant au niveau du travail que du capital.

2.2.3 La pêche

Les accords bilatéraux de pêche, conclus par l'UE avec des pays tiers, définissent le cadre général pour l'accès des flottes communautaires aux eaux de ces pays. Au sein de chacun de ces accords, des protocoles de pêches spécifient les conditions (techniques, financières, type de ressources exploité, etc.) dans lesquelles l'accord doit être mis en œuvre. C'est la CE qui, en vertu d'un mandat adopté par le Conseil des Ministres, négocie les accords de pêche avec les pays tiers. Avec les pays de l'Océan Indien, qui n'exploitent pas encore totalement l'intégralité de leurs ressources de

pêche, la Communauté verse une compensation financière en échange d'un accès à leurs zones de pêche et établit avec eux des actions ciblées visant à soutenir le développement de leur secteur de pêche et à contribuer à une pêche durable dans leurs eaux. Une participation financière est également requise des armateurs qui souhaitent opérer dans le cadre de ces accords⁷.

L'accord cadre a été adopté par le règlement du Conseil (CE) n° 1616/89 du 5/6/89. Il est entré en vigueur le 1/12/1990. Le dernier protocole, couvrant la période du 3 décembre 2003 au 2 décembre 2007, est le cinquième depuis l'entrée en vigueur de l'accord cadre. Il s'agit d'un accord thonier qui fixe la présence de la flotte de l'UE à 41 senneurs et 49 palangriers de surface.

Tableau 3: Récapitulatif des accords pêche, 1990 - 2007

| PROTOCOLE | POSSIBILITÉS DE PÊCHE | TONNAGE DE RÉFÉRENCE | CONTREPARTIE FINANCIÈRE (€) | DONT ACTIONS CIBLÉES (€) |
|--------------------------|---|----------------------|-----------------------------|--------------------------|
| 3.12.2003- 2.12.2007 | 41 senneurs et 49 palangriers de surface. | 6 500 | 1 950 000 | 780 000 |
| | La pêche à la ligne est établie à 25 tjb/mois en moyenne annuelle | | | |
| 3.12.1999- 2.12.2002* | 43 senneurs et 40 palangriers de surface. | 5 500 | 1 650 000 | 825 000 |
| | La pêche à la ligne est établie à 25 tjb/mois en moyenne annuelle | | | |
| 1.12.96-30.11.99 | 43 senneurs **. | 7 500 | 1 746 750 | 528 000 |
| | Pêche à la ligne : 100 tjb/mois en moyenne annuelle | | | |
| 1.12.93-30.11.96 | 20 senneurs **. | 6 000 | 1 455 000 | 480 000 |
| | Pêche à la ligne : 100 tjb/mois en moyenne annuelle | | | |
| 1.12.90-30.11.93 | | 7 500 | 1 800 000 | 600 000 |
| TOTAL 1990 - 2007 | | | 8 601 750 | 3 213 000 |

*Prorogé jusqu'au 02.12.2003 ; ** Le protocole prévoit également la possibilité d'accorder des licences pour thoniers-ligneurs et thoniers-palangriers de surface.

Source : DG pêche, site Web

Le total des contreparties financières sur la période sous revue a été de l'ordre de 6 M€. Une partie (approximativement un tiers) a été affectée à des actions ciblées en faveur du renouvellement de la ressource. Pour le dernier accord, l'affectation des fonds de contrepartie est la suivante :

- 150 000 euros pour des programmes scientifiques et techniques destinés à promouvoir une meilleure compréhension et une meilleure gestion des pêcheries et des ressources vivantes dans la zone de pêche de Maurice ;
- 30 000 euros pour des bourses d'études et stages de formation pratique dans les diverses disciplines scientifiques, techniques et économiques concernant la pêche, et pour la participation à des réunions internationales dans le domaine de la pêche ;
- 15 000 euros pour le suivi, le contrôle et la surveillance, y compris le système de surveillance des navires (VMS).

2.3 Contexte économique, social et politique⁸

Maurice est composée en fait de 4 îles : l'île Maurice, l'île Rodrigues (600 km à l'Est), Agaléga (à environ 1.000 km au Nord, près des Seychelles) et St Brandon (à 400 km au Nord-Est). Située au sud-ouest de l'Océan Indien, Maurice est à 2 300 km des côtes orientales de l'Afrique, à 230 km de l'île de La Réunion avec laquelle elle forme l'Archipel des Mascareignes. L'île compte 1 865 km² et atteint un total de 2 040 km² avec ses dépendances.

⁷ http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/factsheets/facts/fr/pcp4_2.htm

⁸ Sources : OCDE, Perspectives économiques en Afrique 2004/2005 (Etude de cas sur Maurice) et Mission économique à Maurice du MAE, <http://www.missioneco.org/maurice>

Fin décembre 2004, Maurice comptait 1 238 millions d'habitants, ce qui représente une densité moyenne, très forte, de 607 habitants/km². Entre le début 2003 et la fin de l'année 2004, la croissance démographique a atteint 0,8%. A noter que 68,6% de la population se situe dans la tranche d'âge de 15 à 64 ans, 25,0% entre 0 et 14 ans et 6,5% est âgée de plus de 65 ans. C'est une population "jeune" : 50,4% a moins de 30 ans, mais la tendance est au vieillissement et il est estimé que dans deux décennies, environ 20 à 25% de la population aura plus de 60 ans (pour 8,3% en 1993).

La capitale, Port-Louis, compte 147 000 habitants, quatre autres villes en ont plus de 80.000.

L'anglais est la langue officielle, mais le français est la langue la mieux comprise, tandis que le créole est la langue parlée par l'ensemble de la population.

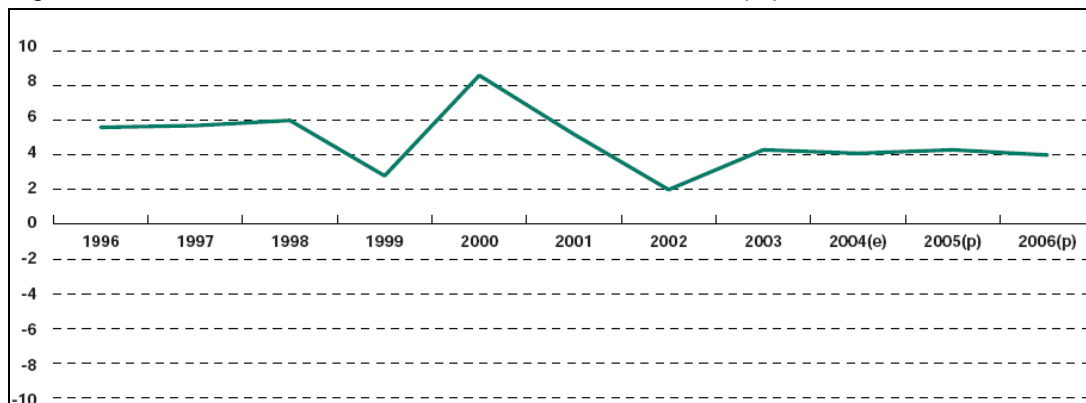
2.3.1 Situation économique et financière

La république de Maurice connaît une croissance économique continue depuis 1975, avec un taux moyen annuel de plus de 5%, et affiche l'un des revenus nationaux bruts (PNB) par habitant les plus élevés d'Afrique. En une génération, l'économie mauricienne, autrefois mono-productrice de sucre, s'est profondément transformée et diversifiée, et s'appuie désormais sur cinq piliers : le sucre, les zones franches, le tourisme, les services financiers et les technologies de l'information et de la communication (TIC). Fait remarquable, l'épargne nationale, efficacement relayée par un système bancaire sain, a presque entièrement financé le développement de l'île, l'investissement direct étranger ne jouant pour sa part qu'un rôle mineur. Ces performances économiques impressionnantes doivent beaucoup à la stabilité et au caractère démocratique du régime politique mauricien, à la qualité et à la solidité de ses institutions, fondées sur l'État de droit, aux investissements massifs consentis par le pays dans les ressources humaines, à la viabilité de la politique macro-économique et à une remarquable capacité à relever les défis.

Chiffres clés

- Superficie en milliers de km² : 2
- Population en milliers (2004) : 1 233
- PIB par habitant en dollars (2003) : 4 628
- Espérance de vie (2000-2005) : 72
- Taux d'analphabétisme (2004) : 14

Figure 1: Maurice, évolution de la croissance annuelle du PIB (%)



Source : OCDE

L'économie mauricienne a progressé au cours des 3 dernières décennies grâce aux quotas et aux protections offerts par les régimes préférentiels de ses principaux débouchés (Accord de Cotonou pour l'Union Européenne et SPG et AGOA pour les EUA) et dont ont largement profité les industries sucrière et du textile - habillement.

Le secteur agricole représentait 6,1% du PIB en 2004 dont 3,2% provenait de la filière canne à sucre. Les exportations de sucre mauricien en 2004 ont représenté 18,4% des exportations totales du pays.

Les zones franches sont en principe des aires délimitées administrativement autorisant la libre importation des équipements et autres produits en vue de la production de biens destinés à l'exportation. Ce régime s'accompagne de dispositions législatives, de

faveurs fiscales qui constituent autant d'incitation à l'investissement étranger. Leur création accompagne la volonté du gouvernement de promouvoir l'industrialisation. La zone franche de transformation (Mauritius Export Processing Zone) a été créée dès 1970, suivie en 1981 d'une zone franche de services (conseils juridiques, comptabilité, informatique, marketing, traduction, dessin technique, etc.). Les zones franches ont été d'abord géographiquement localisées (Port-Louis, Curepipe, Rose Belle, Quatre-Bornes/Rose-Hill) puis ont évolué vers un statut indépendant d'une localisation.

Le secteur manufacturier représentait 20,8% du PIB en 2004 et le secteur textile offshore à lui seul contribuait pour 8,7% à la formation du PIB. Le secteur touristique a connu une période charnière en 2003 avec notamment l'opération en Irak et le SRAS, qui a fait prendre conscience au gouvernement que cette activité était vulnérable. Les résultats de l'année écoulée ont été décevants et les perspectives (hors événements exceptionnels du type tsunami) ne sont guère meilleures pour les années à venir faute d'une révision complète de la politique de promotion touristique du pays.

En outre, la politique d'accès aérien pratiquée par le gouvernement, qui vise avant tout à protéger le transporteur national en lui permettant d'appliquer une politique tarifaire prohibitive, n'est pas de nature à contribuer à un accroissement suffisant du nombre de touristes à Maurice pour remplir les 14 000 chambres d'hôtels qui seront bientôt disponibles. Le secteur de l'hôtellerie et de la restauration a contribué à hauteur de 6,4% à la formation du PIB en 2004.

Les services financiers rebaptisés "global business" sont à la croisée des chemins : après dix ans d'existence, ils affichent d'excellents résultats en termes de sociétés et de banques immatriculées, mais sont à la merci de la remise en cause à tout moment des accords de non double imposition signés avec des pays comme l'Inde ou l'Indonésie (ce pays vient de dénoncer son accord avec Maurice) dont les ressortissants sont les principaux utilisateurs de la place offshore mauricienne. En outre, Maurice ne s'est pas encore totalement affranchi des accusations d'espace de transit du blanchiment d'argent qui pèsent sur elle. Aussi, le gouvernement mauricien a adopté, au cours des 3 dernières années, un arsenal de mesures législatives contraignantes et apparemment efficaces destinées à assurer une stricte réglementation et une meilleure transparence dans ce secteur. L'intermédiation financière représentait 9,6% du PIB en 2004.

Le domaine des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), appelé à assurer le relais de croissance dont Maurice a besoin, se développe mais fait déjà face à des pénuries de main-d'œuvre qualifiée. En réalité, le manque de formations en phase avec les exigences de ce secteur explique en grande partie les difficultés de recrutement.

Les facultés d'adaptation du pays seront à nouveau mises à l'épreuve dans les prochaines années, avec trois grands obstacles à surmonter. Le premier concerne l'évolution prévue des accords commerciaux préférentiels relatifs au sucre et aux textiles, à l'heure où ces secteurs clés doivent faire face à l'augmentation du coût unitaire de la main-d'œuvre. Deuxièmement, le déséquilibre budgétaire persistant, associé à l'étroitesse de l'assiette d'imposition et à l'ampleur de la dette publique, peut compromettre la stabilité macro-économique. Enfin, le chômage, en progression rapide, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés, risque de s'aggraver dans les années à venir, à moins d'importantes réformes du marché du travail et du système éducatif. En outre, l'économie mauricienne a pâti ces dernières années du renchérissement des cours mondiaux du pétrole, dont elle est importatrice.

2.3.2 Finances publiques

Après un déficit budgétaire révisé à la hausse pour l'exercice 2004 - 2005 (5,4%), le gouvernement s'est fixé comme objectif de le faire passer sous la barre des 5% lors du présent exercice (4,8% du PIB en 2005 - 2006) en dépit d'une détérioration attendue du déficit primaire (1,4% du PIB). Bien qu'honorable, la réduction du déficit budgétaire sur les 3 dernières années n'a pas permis d'atteindre l'objectif fixé par le

gouvernement précédent de le ramener à 3% du PIB. Il en est résulté une détérioration de la dette du secteur public qui avec 110 milliards de roupies (3,1 milliards d'euros, dont 73% à court terme) représente environ 65% du PIB. En revanche, la dette extérieure du secteur public (y compris les entreprises para-étatiques) reste encore faible (13,5% du PIB) pour un pays émergent.

2.4 Politiques et stratégies de développement du gouvernement

La période couverte par l'évaluation comporte deux temps forts dans l'évolution des politiques gouvernementales : le début des années 1990 qui marque une première réorientation forte en faveur d'une politique de libéralisation de l'économie et d'élargissement de la base des activités exportatrices, et le début des années 2000 avec l'adoption d'un « New Economic Agenda for the New Millenium » (NEA) qui renouvelle l'approche libérale et prend en compte les nouveaux défis posés par l'érosion des accords de préférence commerciale dans un contexte où les avantages concurrentiels de Maurice ne permettent pas d'envisager de maintenir ses créneaux traditionnels face aux autres économies émergentes.

Les années 1980 ont épuisé le potentiel d'augmentation des exportations par l'utilisation de plus de main-d'œuvre et de capitaux. L'augmentation du niveau de vie et des rémunérations induit une recherche de gains de productivité qui va marquer les années 1990 (gain annuel moyen de productivité des facteurs de 1,4%). Le niveau des exportations profite de ces gains de productivité et des exemptions fiscales associées aux zones franches.

En 2002, le NEA identifiait quatre défis principaux qui remettaient en question la pérennité de la croissance économique :

- La diversification de la base économique du pays doit être renforcée pour compenser sa vulnérabilité et l'érosion prévisible des préférences commerciales (sucre et textile) qui ont nourri sa croissance jusque-là ; la contribution du tourisme est limitée à moyen terme par la dimension du pays ;
- Les ressources humaines ne sont pas appropriées par rapport aux exigences des secteurs porteurs de l'économie ; le système scolaire et de formation continue ne s'est pas adapté suffisamment vite en termes de qualité des formations dispensées ; le recours à une main-d'œuvre expatriée est encore important ;
- Les finances publiques sont marquées par un déficit budgétaire important (6,5%) lié à la faiblesse de la base fiscale et l'importance des investissements publics associés à la volonté d'orienter la diversification de l'économie et d'atteindre en 2015 les Objectifs du Millénaire ;
- L'amélioration du niveau de vie acquis jusque-là est remis en cause par un chômage croissant et le maintien de situations d'exclusion, particulièrement à Rodrigues.

L'ambition du NEA est de mener de front l'amélioration de la compétitivité et de la productivité de l'économie, la promotion de la cohésion sociale et la protection de l'environnement. Ce document a cependant peu été traduit dans les faits et l'année 2006 a été marquée par une refonte en profondeur de la politique économique mauricienne, toujours dans un cadre clairement libéral. L'action gouvernementale a été conduite dans l'intervalle, plutôt sur la base de documents de politique sectorielle, tel celui pour l'assainissement qui a représenté une part importante des dépenses publiques d'investissement.

La politique en matière de croissance économique a porté à la fois sur l'appui à la restructuration des anciens secteurs porteurs (le « Sugar Sector Strategic Plan » et le « Voluntary Retirement Scheme » pour le sucre ; un plan de développement du

tourisme) et sur des mesures d'incitation en faveur des secteurs en développement tels les services bancaires et ceux liés aux NTIC. Les garanties en matière de régulation et de transparence ont fait partie des instruments privilégiés par la nouvelle politique, à destination des opérateurs mauriciens et des investisseurs étrangers.

En matière de cohésion sociale, le gouvernement s'est engagé dans une réforme du système scolaire et de formation professionnelle pour en améliorer la qualité, l'efficacité et en rendre l'accès plus équitable. Il consacre au secteur éducatif une plus large part du budget (plus de 4%) et veut impliquer plus les initiatives privées. La lutte contre la pauvreté a fait l'objet d'un « National Action Plan for Poverty Alleviation » élaboré avec la société civile. La réforme du système de santé est à l'étude.

Pour ce qui concerne l'action environnementale, la politique publique se focalise sur l'assainissement, les déchets solides et les transports (pollution atmosphérique et congestion). Le « National Environmental Plan II » met également l'accent sur la protection de la biodiversité, la gestion côtière intégrée et le renforcement des capacités de gestion (études d'impact environnemental et permis environnementaux).

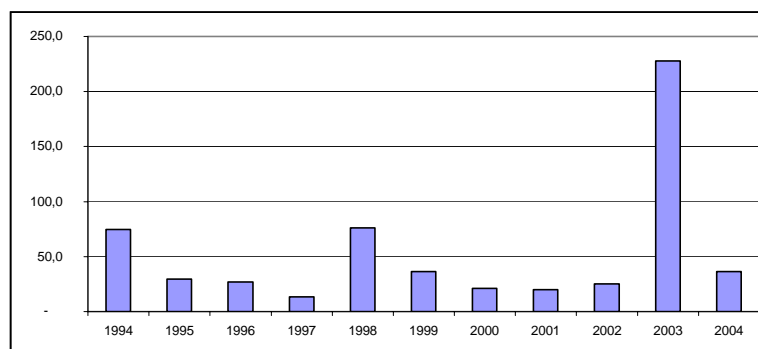
En plus de ces points d'ancrage de la politique gouvernementale, une attention particulière est apportée à la gestion des finances publiques (introduction des cadres de dépenses à moyen terme) et au renforcement de la base fiscale (TVA, rationalisation des exemptions). La qualité du cadre institutionnel plus large, garant de la stabilité qui a constitué depuis son indépendance un atout majeur du pays, fait également l'objet de mesures visant à l'adapter aux besoins de la poursuite de la croissance économique.

2.5 Assistance et coordination des bailleurs de fonds

Maurice bénéficie sur l'ensemble de la période d'un appui de la communauté des bailleurs de fonds qui s'est attachée à accompagner les différentes étapes de son développement.

Le montant global de l'aide publique sur la période a été de 587 M€⁹. Les montants annuels ont varié entre 25 et 50 M€ (le pic de 2003 est lié à un apport de capitaux à risque du Royaume Uni). L'affirmation d'une baisse tendancielle de l'aide publique liée aux performances économiques de Maurice n'est pas confirmée par les données de l'OCDE.

Figure 2 : Évolution de l'aide publique au développement 1994-2004



Source : OCDE, Base de données SNPC (en millions d'€)

L'accompagnement par l'aide publique se traduit par l'évolution des domaines d'intervention avec le recul progressif des appuis aux secteurs de production en faveur d'une contribution croissante et continue aux secteurs sociaux (infrastructures et services).

⁹ Sur la base de l'hypothèse de la parité du \$ et de l'€.

2.6 Interventions des bailleurs de fonds

Les principaux partenaires de Maurice sont la CE (23% de l'aide publique prise en compte par l'OCDE sur la période) et la Banque mondiale.

2.6.1 Commission Européenne

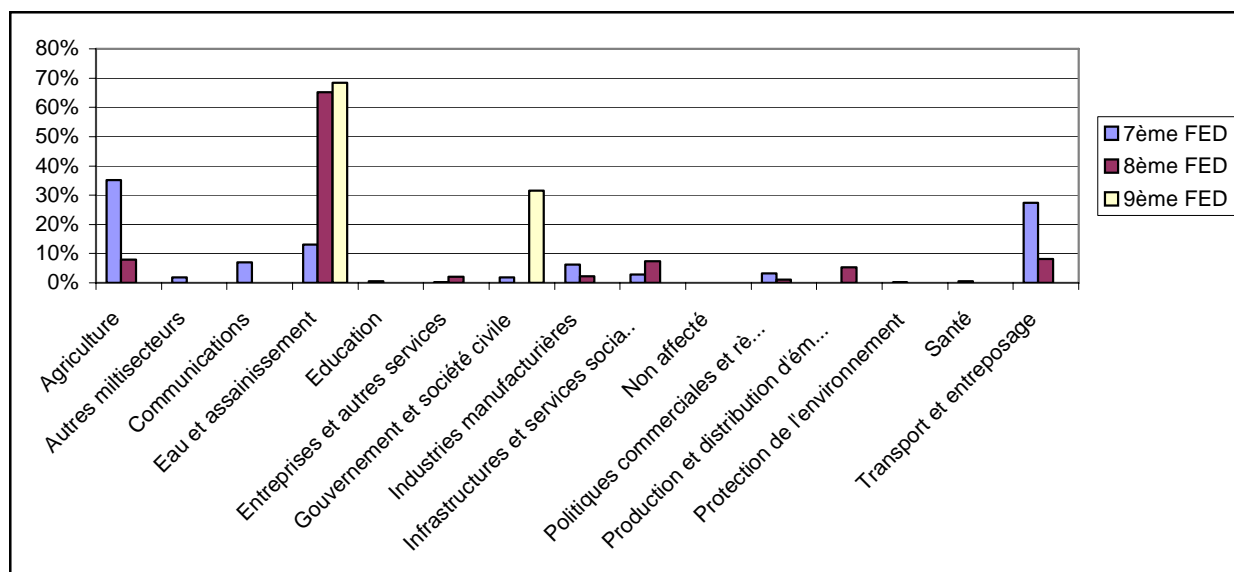
L'analyse de l'état d'avancement des engagements au 3 février 2006 permet de dégager les principales tendances de l'appui de la CE.

En volume par période de programmation, les décisions de financement (aide programmable et financements de la BEI confondus) sont stables pour les 7^{ème} et 8^{ème} FED autour de 50 M€ et en faible diminution pour le 9^{ème} FED avec 44 M€.

En termes de répartition par secteur d'intervention (CRIS), l'évolution la plus marquante est la concentration progressive des interventions de la CE : de 13 secteurs couverts par le 7^{ème} FED à une concentration sur 2 secteurs pendant le 9^{ème} FED (11 par le 8^{ème} FED, mais seulement 8 avec des montants supérieurs à 1 M€). Le 8^{ème} FED apparaît clairement comme une période de transition, avec le maintien de l'assistance seulement dans les secteurs ayant bénéficié de contributions importantes du 7^{ème} FED (agriculture, eau et assainissement, infrastructures de transport).

Le graphique ci-après présente les évolutions en termes de secteurs d'intervention et met en valeur l'importance particulière de l'assainissement dans la stratégie de la CE.

Figure 3 : Évolution sectorielle des décisions de financement de la CE



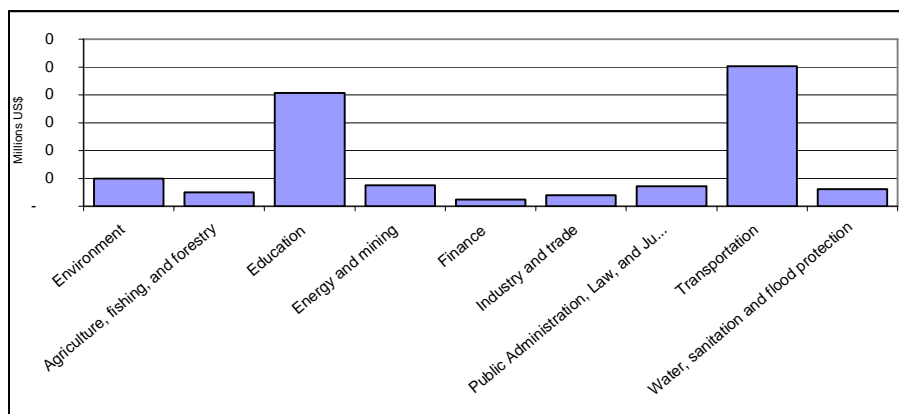
Source : CE, CRIS, Février 2006

La part respective de la BEI et des aides programmables (PIN) pour le 7^{ème} et le 8^{ème} FED est restée constante, avec des financements de la BEI représentant 35% du total. Les données pour le 9^{ème} FED ne sont pas disponibles.

2.6.2 Banque mondiale

Les interventions de la Banque mondiale sur la période ont mobilisé 266 M\$ (projets approuvés et clôturés entre 1994 et 2005) essentiellement en prêt BIRD. Les principaux secteurs d'intervention (en volume) ont été l'éducation et les transports.

Figure 4 : Répartition sectorielle des interventions de la Banque mondiale



Source : Site Web de la Banque mondiale

Le positionnement de la Banque couvre cependant tous les secteurs-clé de la politique du gouvernement. Elle a adopté une stratégie de partenariat basée sur la production régulière de documents de travail et de réflexions stratégiques pour accompagner les principales réformes, notamment de politique économique. Sur la base de ces documents, la Banque paraît assumer une forme particulière de leadership dans le dialogue avec les autorités mauriciennes.

2.6.3 Autres partenaires

Les autres partenaires multilatéraux de Maurice sont principalement le PNUD¹⁰ et, plus récemment, la Banque Africaine de Développement (BAD).

La France (139 M€), le Royaume Uni (191 M€) et le Japon (137 M€) sont les principaux bailleurs de fonds bilatéraux sur la période. La coopération française a été la plus régulière, tandis que l'intervention du Royaume Uni est caractérisé par un apport en 2003 de 165 M€ en capitaux à risque.

¹⁰ <http://un.intnet.mu/undp/index.htm>

3 Logiques d'intervention communautaire

L'objectif de cette section est de décrire de manière synthétique la stratégie de coopération communautaire sur la base d'une analyse de la logique d'intervention effectuée à partir des documents de politique et de programmation.

Les logiques d'intervention sont présentées globalement (vue d'ensemble) puis pour chaque période de programmation couverte par la période sous revue (1995-2005 pour les interventions, 1995-2007 pour la programmation).

3.1 L'aide programmable de niveau national¹¹

La coopération de la CE avec la République de **Maurice**, pays à revenu moyen, est considérée comme un bon exemple d'accompagnement des mutations économiques et sociales. Partant d'un pays pauvre dépendant de la monoculture sucrière, les appuis de la CE ont participé à stimuler des évolutions en profondeur vers une économie diversifiée tirant des revenus importants des secteurs secondaires (textiles) et tertiaires (tourisme et finance). Les interventions ont su évoluer et couvrir une diversité de secteurs. Le 7^{ème} FED a contribué principalement au développement rural (projet d'irrigation 13 M€, lutte contre les parasites 1,6 M€, gestion des ressources naturelles et agricoles à Rodrigues 1,9 M€) et à l'amélioration des infrastructures routières (8,6 M€) et d'un marché (2 M€). Le 8^{ème} FED, d'un montant de 39,5 M€, s'est fortement concentré sur l'assainissement (deux projets d'une valeur totale de 20,7 M€) et l'appui aux PME (8,4 M€). La composante « microprojets », déjà présente dans le 7^{ème} FED avec 1 M€, a été renforcée à hauteur de 3,7 M€. La programmation du 9^{ème} FED s'est inscrite en continuité sectorielle avec :

- la sauvegarde de l'environnement, notamment le soutien du Plan National d'Assainissement des eaux usées à travers un appui budgétaire ciblé de 28 M€ ;
- l'amélioration du cadre de vie et des revenus à travers les projets du programme de coopération décentralisée, pour lequel 13,5 M€ ont été prévus.

Elle a par contre introduit un nouvel instrument essentiel pour les futures évolutions de la coopération, à savoir l'aide budgétaire sectorielle.

Un top-up de 10 M€ a été mobilisé suite à la revue mi-parcours.

Les accords commerciaux (sucre, multifibre, pêche) ont joué un rôle important dans la coopération de la CE. Il en va de même des apports de la BEI qui se sont affirmés au cours des années et ont évolué de l'appui direct aux activités économiques (sous forme notamment de capital risque) vers le financement d'infrastructures d'assainissement et eau qui visent la pérennité du dynamisme des secteurs porteurs (tourisme notamment) tout en bénéficiant aux populations.

3.1.1 Logique d'intervention du 7^{ème} FED

L'objectif global de la programmation se déduit comme la poursuite d'une croissance économique soutenable. L'enveloppe globale est de 34 M€¹², avec des ressources potentielles de la BEI estimée à 20 M€.

Deux secteurs de concentration sont identifiés pour l'aide programmable : la

¹¹ Cf. http://www.delmus.cec.eu.int/en/coop_mauritius_overview_p2.aspx

¹² Sous l'hypothèse 1ecu = 1€

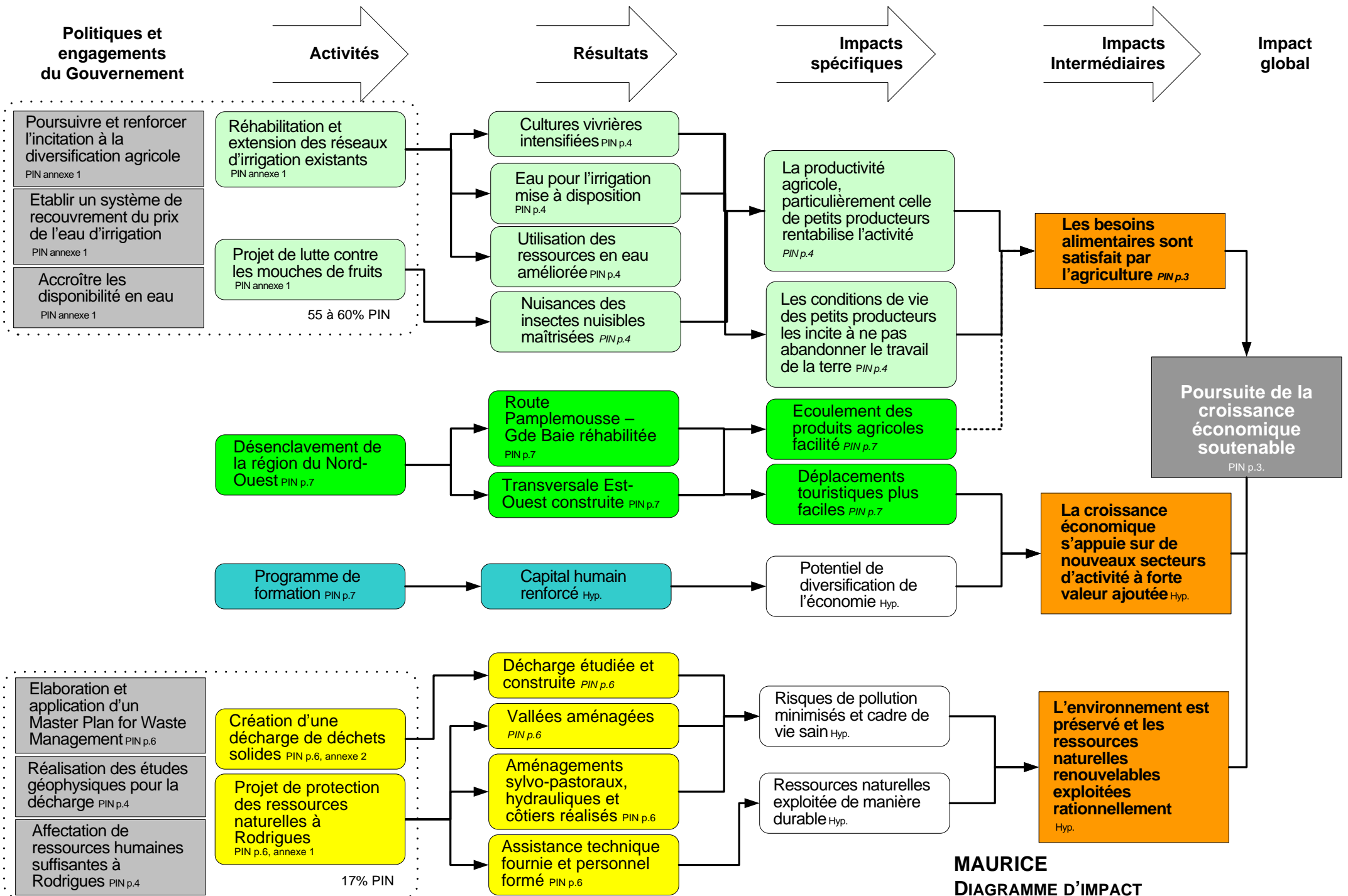
diversification agricole (de 55 à 60% de l'enveloppe) et la protection de l'environnement (17%).

La diversification agricole est ciblée prioritairement sur les petits producteurs et vise l'accroissement de l'autosuffisance alimentaire et de la production destinée à l'exportation (contre-saison). L'enjeu principal est de maintenir les producteurs dans l'activité agricole en améliorant leurs revenus et, par là, leurs conditions de vie. Les résultats attendus sont l'intensification des cultures vivrières, la petite mécanisation, l'irrigation avec une gestion plus économe des ressources en eau et le contrôle des insectes nuisibles. Le gouvernement a initié une politique agricole qui va dans ce sens (encadrement technique, vulgarisation, accès au crédit, entretien des ouvrages hydrauliques, recouvrement des coûts) et s'engage à la poursuivre et la renforcer. Les activités identifiées dans le PIN sont l'augmentation de capacité du M1 pipeline (irrigation de la plaine du Nord) et la réhabilitation du canal Magenta (zone ouest du pays).

L'appui à la protection de l'environnement et des ressources naturelles s'inscrit dans la logique du « *White Paper on National Environmental Policy* » et vise à soutenir l'action du gouvernement à la fois dans le domaine de la gestion des déchets solides et dans celui de la protection des ressources naturelles à Rodrigues. Les engagements retenus avec les autorités sont, pour les déchets solides, l'élaboration et la mise en application d'un schéma directeur national et la prise en charge des études géophysiques. Pour l'intervention à Rodrigues, le gouvernement s'engage à affecter un personnel suffisant pour une exécution rapide des activités. La contribution de la Commission à la gestion des déchets est la construction d'une des quatre décharges prévues (4 M€). Celle relative à la protection des ressources naturelles à Rodrigues porte sur des aménagements de vallées, d'ouvrages sylvo-pastoraux, d'aménagements côtiers et hydrauliques ainsi que la formation du personnel et la mise à disposition d'une assistance technique. Une mention est faite de l'intérêt de promouvoir des initiatives dans le cadre de la coopération décentralisée, mais cette volonté commune n'est pas concrétisée dans le PIN, que ce soit en termes d'action ou d'engagement du gouvernement.

Les appuis hors secteurs de concentration concernent les infrastructures (réhabilitation d'une route et construction d'une transversale est-ouest pour désenclaver la région nord-est de l'île, 5 M€) et des actions de formation en prolongement d'actions engagées sur le 6^{ème} FED.

La logique d'intervention est schématisée dans le diagramme logique des effets qui suit.



MAURICE
DIAGRAMME D'IMPACT
DSP ET PROGRAMME INDICATIF 7ÈME FED
25/4/1991 - 34 M€

3.1.2 Logique d'intervention du 8^{ème} FED

L'objectif global de la stratégie d'intervention de la Commission est de promouvoir et de consolider la politique du gouvernement en faveur d'un développement économique et sociale durable. Cela conduit à concentrer ses interventions sur la protection de l'environnement, l'amélioration du cadre de vie, l'appui au secteur privé et l'amélioration des compétences.

L'analyse des évolutions de l'activité économique et des agrégats macroéconomiques amène à considérer qu'un cadre macroéconomique stable, favorable au développement des initiatives privées est une condition de la poursuite du développement de Maurice à moyen terme. Les périodes précédentes ont initié une dynamique de développement, mais celle-ci est mise en danger par des pertes de compétitivités liées à l'augmentation des salaires réels et au coût croissant des terrains et du capital. L'érosion des avantages commerciaux est anticipée pour les produits (sucre, textile) qui ont fortement contribué à la croissance économique. Les enjeux stratégiques identifiés sont la formation, les infrastructures et l'arrêt de la dégradation de l'environnement.

La stratégie retient deux secteurs de concentration : la protection de l'environnement (gestion durable de l'assainissement) avec 50% des ressources du PIN et l'appui au secteur privé et au renforcement du capital humain avec 30% des fonds disponibles sur l'enveloppe A. Le montant du PIN est de 39,5 M€.

La composante de gestion durable de l'assainissement s'appuie sur le Schéma Directeur d'Assainissement élaboré en 1993 (sur des fonds 6^{ème} FED) qui couvre les deux îles principales. Ce document sert de base à la politique gouvernementale qui entend réhabiliter et étendre les unités de traitement des Plaines Wilhems, de Port-Louis et des régions nord. Les études préliminaires sont réalisées pour d'autres sites comme St Martin et la Pointe aux sables. Ces investissements sont adossés à une politique de contrôle des pollutions, d'amélioration du recouvrement des coûts et de renforcement des ressources humaines de l'Agence chargée de gérer et d'entretenir les systèmes d'égout et les unités de traitement.

La station de St Martin est identifiée comme la cible de l'intervention de la CE (les études techniques ont été financées sur 6^{ème} FED). Elle dessert 288 000 personnes. L'investissement sur l'unité des Plaines Wilhems bénéficie d'un financement de la BEI.

La composante secteur privé et valorisation des ressources humaines a pour objectif d'améliorer l'efficacité de l'économie mauricienne. La politique gouvernementale évolue vers la création d'un environnement porteur pour les initiatives privées et particulièrement de libéralisation de la production et d'accès aux devises. Les gains de productivité attendus des formations contribueront à renforcer la compétitivité de l'activité et ouvrir des positionnements nouveaux sur le marché des hautes technologies.

Les points forts de la politique gouvernementale sont la création d'incitations fiscales pour la modernisation, la diversification et la consolidation des activités, la mise en place de crédits adaptés, la promotion des exportations, des investissements étrangers directs, des transferts de technologie de manière à améliorer la productivité et la qualité.

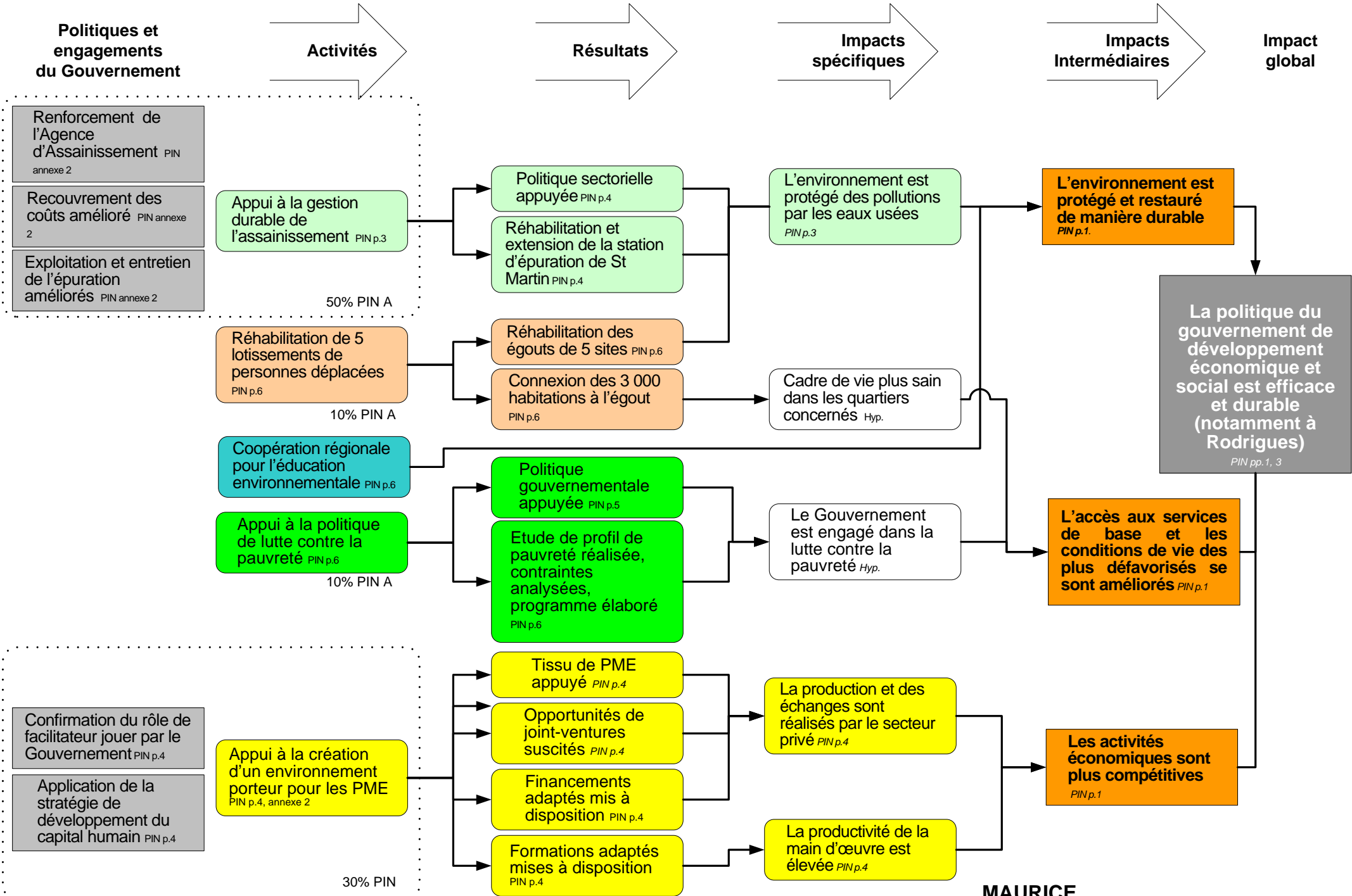
L'appui de la Commission cible une assistance technico-financière centrée sur les PME pour les études de marché, la promotion de joint-ventures, l'ouverture de financements pour les entreprises qui s'engagent dans la modernisation de leurs équipements et donc dans une augmentation de leur capacité de production. Le volet formation est couvert par des études sur les besoins en matière de renforcement du capital humain et la mise en œuvre des recommandations qui en déduiront.

Les secteurs hors concentration sont l'amélioration du cadre de vie et des revenus des plus défavorisés, la réhabilitation de quartiers (assainissement) et la coopération de niveau régional (seulement mentionnée).

- Les situations de pauvreté et d'exclusion sont identifiées comme un obstacle majeur à la croissance économique et à l'amélioration du bien-être social. La CE a mobilisé 10% de l'enveloppe A pour appuyer la politique publique qui s'est mise en place par des études (profil de pauvreté, analyse des contraintes) et accompagner la mise en œuvre des recommandations. La résultante a été ultérieurement le programme de lutte contre l'érosion à Rodrigues.
- Le projet de réhabilitation de quartier (10% de l'enveloppe A) concerne des cités construites entre 1960 et 1988, essentiellement pour des personnes déplacées suite aux cyclones. Cinq sites ont été identifiés par la CE, couvrant une population de 15.000 personnes. Le projet consiste à construire ou à réhabiliter le réseau d'assainissement et à y connecter les habitations. Il n'est pas positionné clairement dans la stratégie globale.

Le lien avec les programmes régionaux est évoqué sans être développé.

La logique d'intervention est schématisée dans le diagramme logique des effets qui suit.



MAURICE
DIAGRAMME D'IMPACT
DSP ET PROGRAMME INDICATIF 8ÈME FED
INITIAL = 39,5 M€

3.1.3 Logique d'intervention du 9^{ème} FED

L'objectif global du 9^{ème} FED est de maintenir les acquis de la croissance économique et sociale et d'améliorer le cadre de vie de ceux qui sont restés jusque-là à l'écart de l'amélioration quasi générale du niveau de vie des dernières décades. Cette option est déduite d'une analyse des autres secteurs possibles d'intervention pour lesquels soit le gouvernement n'exprime pas de besoin (santé) ou ne propose pas un cadre d'intervention pertinent (éducation), soit le secteur est déjà couvert par d'autres bailleurs de fonds (transports).

Le choix d'une forte concentration sectorielle sur l'assainissement est justifié par les effets de levier (impacts) et la réduction des incidences financières pour les usagers liés à un financement extérieur sur don. Il est également lié aux acquis des interventions précédentes de la CE et des bailleurs de fonds en matière de renforcement institutionnel et d'autonomie financière de l'Agence d'assainissement. Le lien avec l'objectif global est l'incidence d'une dégradation de l'environnement sur le tourisme et la pêche, deux des principales activités économiques de Maurice.

L'intervention dans cet unique secteur de concentration était initialement ciblée sur le projet d'assainissement de la Côte Ouest (PIN) et sur des composantes du projet des Plaines Wilhems (BEI). Le montant programmé initialement sur PIN est de 28 M€ (85% de l'enveloppe A). L'intervention a été orientée vers un appui budgétaire à la politique sectorielle dans le cadre de la coordination avec les autres bailleurs de fonds. L'objectif global du cadre d'intervention est de contribuer au développement durable en préservant un environnement sensible et la santé publique par un programme d'appui à la politique d'assainissement. Une matrice d'indicateurs macroéconomiques et de performances sectorielles est définie conjointement.

L'objectif spécifique associé au secteur de concentration est l'arrêt de la tendance à la pollution des ressources terrestres en eau et du littoral par les eaux usées et conséquemment l'amélioration des conditions sanitaires et de la santé publique (qui fait le lien avec l'amélioration du niveau de vie). De nouveaux indicateurs sont définis à ce niveau ainsi qu'à celui des résultats attendus.

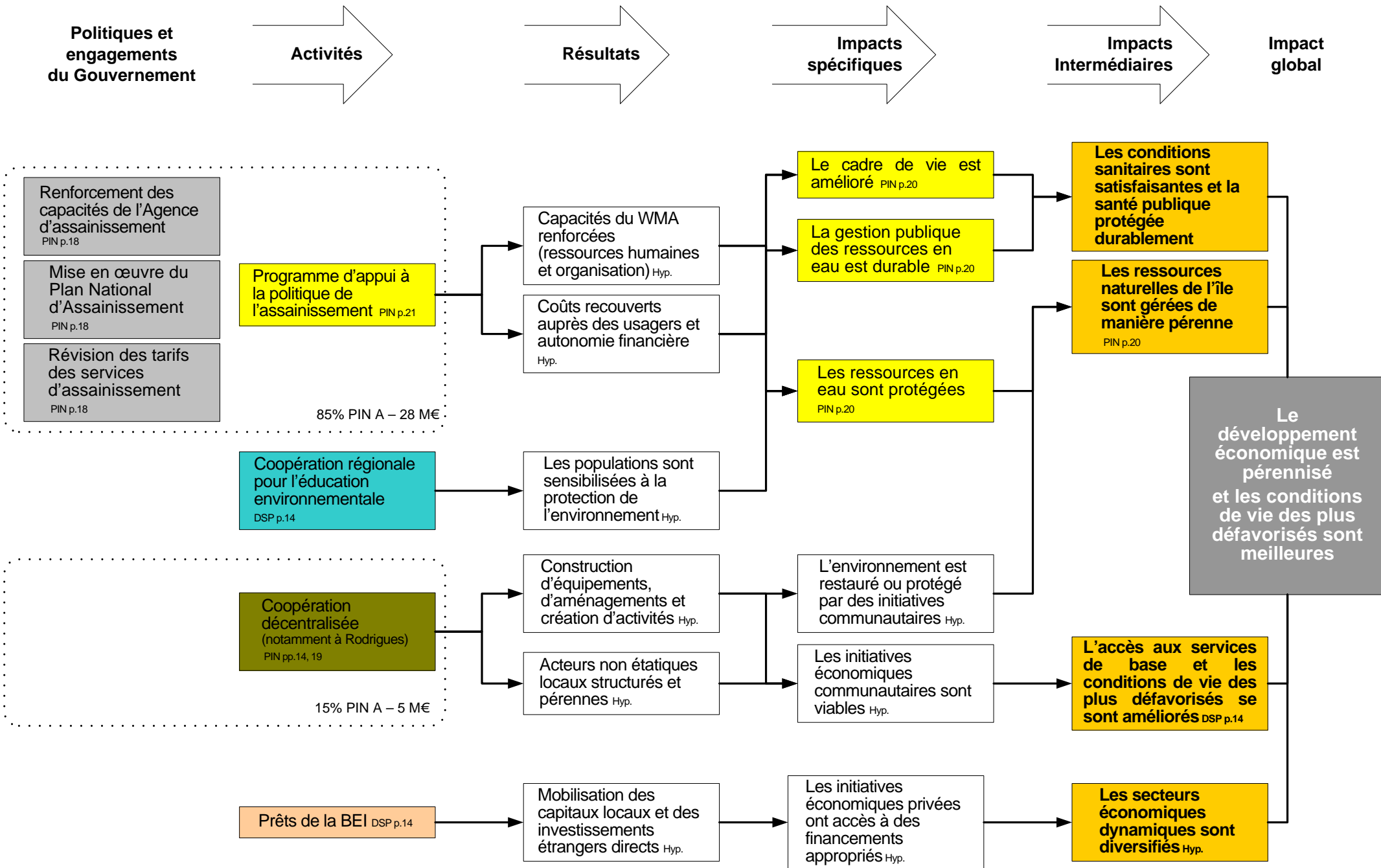
Hors secteur de concentration, seul un programme de coopération décentralisée est considéré avec une dotation initiale de 15% du PIN (5 M€). Il est ciblé sur les plus démunis, avec une mention particulière pour Rodrigues.

Le lien avec les programmes régionaux sur l'environnement (7 et 8^{ème} FED) est évoqué pour mettre en avant la cohérence thématique avec le secteur de concentration.

Les interventions à venir de la BEI sont mentionnées dans leurs principes généraux sans spécifier d'orientations particulières pour Maurice ou une articulation avec les autres instruments communautaires. La rétrospective des interventions de la BEI a été présentée dans le DSP.

La revue mi-parcours de 2004 a conclu à la reconduction de la stratégie. Elle a modifié l'enveloppe mobilisée pour le secteur de l'assainissement en ajoutant 10 M€ aux 28 M€ initiaux.

La logique d'intervention initiale est présentée dans le diagramme logique des effets qui suit.



MAURICE
DIAGRAMME D'IMPACT
DSP ET PROGRAMME INDICATIF 9ÈME FED (2002-2007)
INITIAL = 33 M€(A) + 1,6 M€(B)

3.2 L'aide programmable de niveau régional

Les programmes régionaux FED constituent un niveau d'articulation avec la dimension nationale important pour la Commission.

Les trois programmes indicatifs régionaux de la période sous évaluation ont deux secteurs de concentration en commun : la promotion des échanges de biens et services (intégration économique régionale) et la protection/valorisation des ressources naturelles. A ces deux secteurs de concentration, seul le PIN 9^{ème} FED ajoute un troisième secteur de concentration, le transport et les communications, qui tient compte de l'élargissement de la définition de la région de référence (de l'Océan indien à un ensemble « Afrique orientale, Afrique australe et Océan Indien » où la problématique des corridors de transit et, plus largement, des transports terrestres et de leur coût d'investissement ne peut être contournée).

Un principe fondateur des 7 et 8^{ème} FED a été de retenir dans le PIR les thématiques qui ne peuvent être maîtrisées au niveau national (ressources pélagiques, pollutions par les hydrocarbures, harmonisation règlementaire dans le cadre de l'intégration économique, facilitation des échanges, etc.) et les programmes qui sont sollicités par plus de deux pays-membres. Par définition, les programmes mis en œuvre au niveau régional ont donc des incidences ou des pendants au niveau national. Les engagements des autorités sont notamment partagés par tous les gouvernements.

La logique d'intervention de l'aide programmable de niveau régional pour les différentes périodes de programmation est schématisée dans les diagrammes logiques des effets qui suivent.

Engagements des gouvernements

Activités

Résultats

Impacts spécifiques

Impacts Intermédiaires

Impact global

- Négociations sur les mesures de désarmement tarifaire et non tarifaire PIR p.4
- Harmonisation progressives en matière d'investissement, de douanes, etc. PIR p.4
- Renforcement des réseaux de communication internes PIR p.4
- Rationalisation des transports maritimes PIR p.4
- Elaboration d'un Plan de développement du tourisme PIR p.5

- Appui à la promotion des échanges de biens et services PIR p.2
- Appui à la circulation de la l'information PIR p.2

- Coopération commerciale et industrielle développée PIR p.5
- Programme intégré de développement des échange mis en œuvre PIR p.5
- Formations aux métiers du commerce international réalisées PIR p.5
- Harmonisation du cadre réglementaire et des normes atteinte PIR p.5

- Les opérateurs économiques des différents îles entretiennent des échanges PIR p.3
- Le cadre réglementaire et les procédures administratives favorisent les échanges entre les îles PIR p.3

Les échanges économiques et commerciaux inter-îles sont développés
PIR p.3

L'intégration régionale est un facteur de dynamisme économique et d'exploitation durable des ressources naturelles PIR p.2

- Définition d'une stratégie régionale à long terme PIR p.6
- Mise en place d'un Plan d'action régional de protection et de gestion de l'environnement PIR p.6

Pg de protection e de gestion des ressources naturelles et marines PIR p.2

- Les sols sont gérés rationnellement PIR p.7
- La flore naturelle est gérée et protégée PIR p.7
- Les zones côtières sont gérées de manière intégrée PIR p.7
- Les déchets liquides et solides sont gérés PIR p.7
- Une assistance juridique a été mise à disposition PIR p.7

- Le cadre réglementaire et es normes nationales sont harmonisées PIR p.6
- Les connaissances et les savoir-faire sont communs PIR p.6

Les problèmes environnementaux dépassant le cadre national sont maîtrisés PIR p.6

40% PIR

40% PIR

REGION Océan Indien
PIR 7ÈME FED (1992-1996)
21/4/1992 – 25,5 M€- SECTEURS DE CONCENTRATION

Engagements des gouvernements

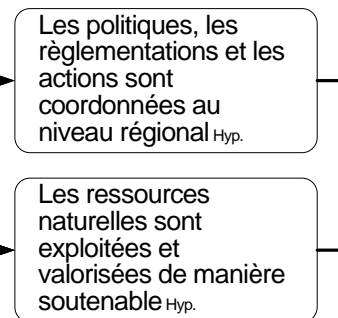
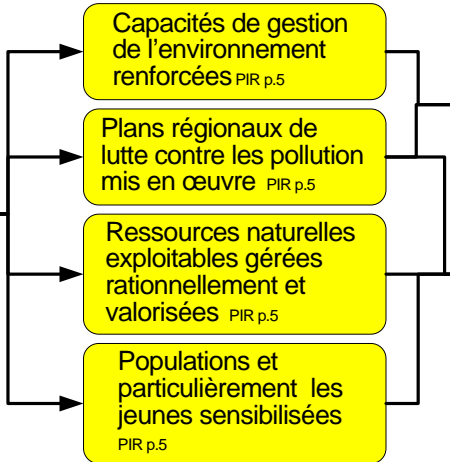
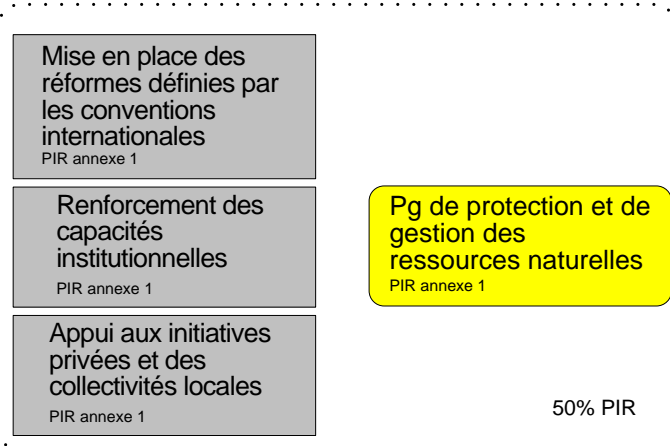
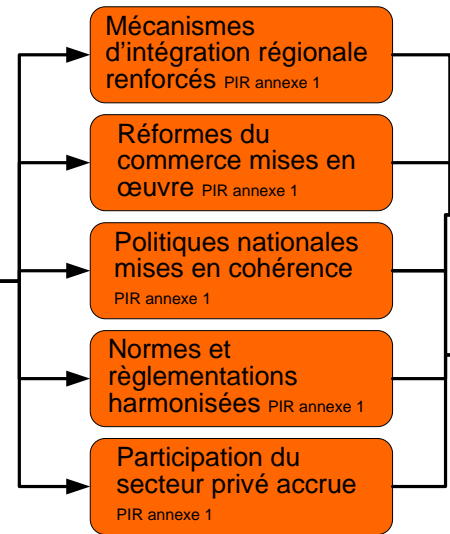
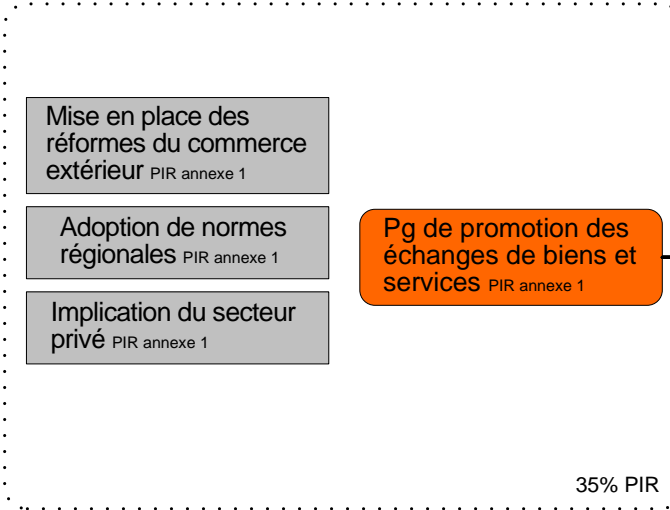
Activités

Résultats

Impacts spécifiques

Impacts Intermédiaires

Impact global



Engagements des gouvernements

Activités

Résultats

Impacts spécifiques

Impacts Intermédiaires

Impact global

Pg intégration économique régionale

45 à 55% de l'enveloppe

- Appui aux politiques commerciales et aux capacités de négociation PIR annexe 1 p.2
- Harmonisation douanière et statistiques PIR annexe 1 p.2
- Appui budgétaire à la libéralisation PIR annexe 1 p.2
- Harmonisation des politiques fiscales PIR annexe 1 p.2
- Appui aux systèmes bancaires PIR annexe 1 p.2
- Appuis à la facilitation du commerce et des investissements PIR annexe 1 p.2
- Appuis au développement du secteur privé PIR annexe 1 p.2
- Formations PIR annexe 1 p.2

- Niveau de croissance économique élevé PIR annexe 1 p.2
- Commerce intra régional croissant PIR annexe 1 p.2
- Capacité de politique commerciale accrue PIR annexe 1 p.2
- Obstacles fiscaux et budgétaires à la libéralisation supprimés PIR annexe 1 p.2

- Intégration à des marchés communs et/ou à des unions douanières PIR annexe 1 p.2
- Respect des dispositions de l'OMC PIR annexe 1 p.2
- Négociation d'Accords de Partenariats Economiques PIR annexe 1 p.2

Intégration économique régionale et globale
PIR annexe 1 p.2

Pg protection des ressources naturelles

15 à 25% de l'enveloppe

- Pg de gestion des ressources côtières et marines PIR annexe 1 p.3
- Pg de gestion de l'environnement : éducation environnementale, renforcement des capacités régionales PIR annexe 1 p.3

- Contrôle de l'exploitation des ressources pélagiques suivies PIR annexe 1 p.3
- Pêche littorale promue PIR annexe 1 p.3
- Suivi de la ressource thonière PIR annexe 1 p.3
- Education environnement renforcée PIR annexe 1 p.3
- Suivi de l'environnement réalisé PIR annexe 1 p.3
- Capacités de négociation int. renforcées PIR annexe 1 p.3

- La politique de pêche est soutenable PIR annexe 1 p.3
- Les stratégies et des instruments communs fondent la gestion durable des RN PIR annexe 1 p.3
- La biodiversité est sauvegardée PIR annexe 1 p.3

La gestion des ressources naturelles est soutenable
PIR annexe 1 p.3

Pg transports et communications

- Appui à l'amélioration des infrastructures PIR annexe 1 p.4
- Appui à la facilitation des échanges PIR annexe 1 p.4

- Schéma directeur régional adopté PIR annexe 1 p.4
- Réseaux améliorés PIR annexe 1 p.4
- Dispositif réglementaire harmonisé PIR annexe 1 p.4

- Les coûts de transport sont plus faibles PIR annexe 1 p.4
- Les politiques sont harmonisées dans le cadre d'un plan régional PIR annexe 1 p.4

Les performances des réseaux de transport facilitent les échanges
PIR annexe 1 p.4

Croissance et amélioration des conditions de vie des plus démunis

**REGION Afrique Australe et Orientale, Océan Indien
DSR ET PIR 9ÈME FED (2002-2007)
223 M€- SECTEURS DE CONCENTRATION**

3.3 *Autres interventions communautaires et leur articulation à l'aide programmable de niveau national*

Les interventions hors FED ont été les accords commerciaux (sucre et pêche), le STABEX, les financements BEI, les cadres mutuels d'obligations liés à la pêche et les lignes budgétaires.

3.3.1 Protocole sucre

Les évolutions prévisibles du protocole sucre sont intégrées aux documents de stratégie communautaire depuis le 8^{ème} FED. Le 7^{ème} FED n'en fait pas mention explicite, mais le choix de la diversification agricole comme secteur de concentration peut être considéré comme la recherche d'une alternative à la culture de la canne. À cette époque (1991), il est probable que le caractère permanent du protocole sucre n'ait pas encore été mis en doute.

Le 7^{ème} FED comportait un projet d'irrigation (Northern Plains) qui visait la diversification des cultures.

Pour le 8^{ème} FED, en 1997, les conclusions de l'Uruguay Round introduisent la perspective de la fin des prix garantis et des quotas. Les gains de compétitivité de la production sucrière ne sont pas évoqués comme une solution. Les niveaux atteints par les salaires réels et les autres intrants agricoles et industriels ne permettent pas d'envisager une concurrence par les prix avec les pays émergents (Brésil en particulier, Thaïlande, Australie). Le recours est directement la diversification vers des secteurs à haute valeur ajoutée et requérant des niveaux de qualification élevés. Le second secteur de concentration (30% des ressources du 8^{ème} FED) vise à contribuer à créer l'environnement porteur pour les entreprises privées et à mettre en place des formations adaptées.

Le document de stratégie pays du 9^{ème} FED confirme l'orientation de la politique du gouvernement vers la création d'un environnement favorable aux initiatives privées (maîtrise de l'inflation, stabilité macroéconomique, réduction du déficit budgétaire), formalisée dans un document-programme élaboré en 2001 (« An economic agenda for the new millenium »). Il note au passage l'échec en matière de formation, en mentionnant qu'une évaluation est en cours. La modification du Protocole sucre est implicitement évoquée (érosion des préférences commerciales), mais l'accent est mis plutôt sur la fin de l'accord multifibres. Les actions liées à la dégradation des prix et des quotas sucriers n'ont pas été retenues que ce soit celles visant une restructuration de l'activité, la diversification des bases économiques de la croissance ou la formation. La politique en matière d'éducation est considérée comme un support inapproprié. Le niveau de rentabilité de l'activité sucrière, même après renégociation du Protocole, restera suffisant pour ne pas être une bonne incitation à des restructurations socialement difficiles. À cette époque, l'ampleur de la baisse des prix garantis n'était pas pressentie.

3.3.2 Arrangement multifibres

L'arrangement multifibres s'étant achevé en 1994, il ne rentre pas dans la période couverte par l'évaluation. À partir de 1995, l'Accord multifibres qui lui a succédé ne relève pas de la relation bilatérale. Il y a lieu de le prendre comme un élément d'appréciation de la pertinence des interventions de la CE et non comme un élément susceptible d'être articulé à l'aide programmable.

La promotion des PME, victimes de la restructuration du secteur textile et handicapées par de faibles niveaux de qualification, est restée, tout au long de la période, une priorité du gouvernement. Des difficultés ont été rencontrées au cours du 8^{ème} FED pour mettre en œuvre le projet de promotion du secteur et de l'amélioration des capacités. Cet aspect a été réintroduit dans le courant du 9^{ème} FED au sein du

programme de coopération décentralisée. Initialement prévu pour être opérationnel au second semestre 2005, le projet était encore début 2006 au stade de la proposition de financement.

3.3.3 Accord pêche

L'industrie de pêche représente environ 1% du PIB du pays et environ 33 M€ par an des revenus des exportations. A peu près 10.000 personnes trouvent directement ou indirectement leur emploi dans le secteur pêche dont la production a été de 10 960 t en 2004. Néanmoins, Maurice dépend de l'importation de poisson pour satisfaire la demande.¹³

Depuis 1993, quatre protocoles pêche ont été signés entre la CE et Maurice pour un tonnage de thon de référence entre 5 500 et 7 500 t. Le nombre de bateaux a été augmenté d'une vingtaine en 1993 à plus de 80 en 2003. La CE a accordé une décompensation de 6,8 M€ à Maurice pour cette période. S'y ajoutent les frais des propriétaires de bateau qui ont payé pour le dernier protocole une taxe de 25€ par tonne de thon et une avance par an entre 1 100 et 2 000 € selon le type de bateau. La synthèse des protocoles de pêche est donnée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 4 : Protocoles pêche conclus avec Maurice

| Protocole | Type | Unités de pêche | Tonnes par an | Contribution CE (€) | Part pour des actions visées (€) ¹⁴ |
|---------------------------------|------|---|---------------|---------------------|--|
| No. V : 3.12.03 - 2.12.07 | Thon | 41 thoniers senneurs et 49 palangriers | 6.500 | 1.950.000 | 780.000 |
| No. IV : 3.12.99 - 2.12.02 | Thon | 43 thoniers senneurs et 40 palangriers* | 5.500 | 1.650.000 | 825.000 |
| No. III : 1.12.96 - 30.11.99 | Thon | 43 thoniers senneurs ** | 7.500 | 1.746.750 | 528.000 |
| No. II : 1.12.93 - 30.11.96 | Thon | 20 thoniers senneurs ** | 6.000 | 1.455.000 | 480.000 |

* Prolongé au 02.12.2003 ; ** Le Protocole a offert la possibilité d'établir des licences pour les thoniers senneurs et des palangriers.

Les fonds versés sur la base des protocoles pêche servent au renforcement du secteur pêche mauricien. Les objectifs sont des formations de pêcheurs, des supports en équipements pour les pêcheurs et les services de l'Etat, le financement du système de suivi des bateaux, des programmes de recherche et la participation aux conférences et séminaires internationaux.

La mise en place d'un système de suivi des bateaux (vessel monitoring system – VMS) comme action visée a été complémentaire avec le Programme Régional de Surveillance et Contrôle, approuvé dans le PIR du 9^{ème} FED pour un montant de 3,5 M€, ainsi que le Programme de Marquage de Thons (3,5 M€ du 9^{ème} FED).¹⁵

Le succès des accords pêche avec Maurice dépend aussi des accords pêche avec les Seychelles, les Comores et Madagascar puisque les thons sont une espèce fortement migratoire. L'accord pêche avec les Seychelles a été renégocié en 2004, celui avec Madagascar renouvelé en 2003 (09/2003 - 08/2006) et l'accord avec les Comores a été prolongé en 2004 pour un an.¹⁶

3.3.4 BEI

La BEI a alloué depuis 1993 un total de 82,6 M€ sur fonds propres pour des projets qui étaient encore en exécution fin 2005.¹⁷ Les projets financés interviennent entre autres

¹³ Fishing Agreement EC-Mauritius (2006), p. 2

¹⁴ La contribution de la CE inclut un montant de 195.000 € pour des actions visées dont 150.000 € pour des actions scientifiques-techniques avec l'objectif d'améliorer la gestion des ressources maritimes, 30.000 € pour des études, des bourses et des frais de participation aux conférences internationales liées aux ressources maritimes et 15.000 € pour le suivi, contrôle et surveillance y inclus le système de suivi des bateaux (Vessel Monitoring System - VMS). Source : http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/factsheets/facts/en/pcp4_2s12.htm

¹⁵ EU-Republic of Mauritius (sans date), p. 23

¹⁶ EU-Republic of Mauritius (sans date), p. 23

¹⁷ Communication personnelle BEI

dans le secteur eau et assainissement, la réhabilitation et l'extension de l'Aéroport International Sir Seewoosagur et le terminal pour container de Port Louis. Un prêt de 10 M€ a été rendu disponible pour la construction d'une station électrique charbon-bagasse au nord de l'île qui a commencé à être opérationnelle en 2000.¹⁸

Tableau 5 : Projets BEI sur fonds propres

| Projets sur fonds propres | Date de signature | Somme versée (€) |
|---|-------------------|-------------------|
| CWA approvisionnement en eau | 20.09.1993 | 10.000.000,00 |
| Maurice telecom | 29.12.1994 | 14.000.000,00 |
| Baie du tombeau (assainissement/égouts) | 06.11.1995 | 16.000.000,00 |
| Port Louis terminal container A | 18.12.1995 | 12.000.000,00 |
| SSR Aéroport International | 12.09.1996 | 7.074.673,00 |
| Port Louis terminal container B | 07.07.1997 | 3.000.000,00 |
| Harel Belle Vue Station électrique bagasse charbon | 21.09.1998 | 10.000.000,00 |
| Maurice SSR Aéroport International extension II | 10.10.2000 | 2.584.008,21 |
| Plaines Wilhelm (assainissement/égouts) | 17.12.2001 | - |
| CWA réduction de l'eau non-revenue (amélioration de six adductions d'eau) | 20.12.2002 | 1.826.141,42 |
| Bel Ombre Hôtel | 12.08.2003 | 6.100.000,00 |
| Maurice terminal container II | 21.12.2004 | - |
| SBM prêt global (crédit aux PME) | 28.07.2005 | - |
| | | 82.584.822 |

Source : BEI, Mars 2006

Les projets en cours à la fin 2005 sur capitaux à risque concernent des investissements dans le secteur touristique, dans l'énergie et l'eau et des prêts à la Banque de Développement Mauricien pour des crédits aux PME.

Tableau 6 : Projets "capitaux à risque" BEI

| Projets sur capital à risque | Date de signature | Volume versé |
|---|-------------------|-------------------|
| Development Bank of Mauritius PG II | 12.11.1982 | 140.000 |
| Development Bank of Mauritius III prêt global | 25.08.1986 | 1.305.186 |
| Socota Textile Mills | 16.12.1986 | 1.500.000 |
| CEB IV | 02.12.1987 | 3.000.000 |
| Maurilait capital production | 27.07.1992 | 600.000 |
| CWA approvisionnement en eau | 20.09.1993 | 2.000.000 |
| Rodrigues station électrique, extension | 18.02.2002 | 1.989.263 |
| Bel Ombre Hôtel B | 12.08.2003 | 3.300.000 |
| Bel Ombre Hôtel | 12.08.2003 | 2.800.000 |
| Albion Resort Mauritius B | 11.12.2005 | - |
| | | 16.634.449 |

Source : BEI, Mars 2006

3.3.5 Lignes budgétaires

Les instruments technico-financiers existants pour promouvoir le secteur privé (CDE, ProlInvest, ESIPP, TRINNEX, TRADE.com) sont peu mobilisés en raison, d'une part, d'un manque d'information des intéressés et, d'autre part, de nettes difficultés à produire des dossiers de demande acceptables.

Maurice a aussi pu initier le Programme *Schéma d'Introduction des Technologies* (2,9 M€) sous le 7^{ème} FED qui a été financé sous l'initiative transfrontalière de l'enveloppe intra-ACP¹⁹. Le pays ayant déjà un secteur de concentration dans l'assainissement est aussi un partenaire approprié pour des supports financés par l'initiative Eau de la CE

¹⁸ EU-Republic of Mauritius (sans date), p. 21

¹⁹ EU-Republic of Mauritius (sans date), p. 22

qui a rendu disponible un fonds de 500 M€ pour les pays ACP.

Un montant de 450 000 € a été alloué en 1999 par la ligne budgétaire Cofinancement ONG pour un projet de soutien de l'intégration des personnes handicapées.

4 Réponses apportées aux questions d'évaluation

Cette section apporte les réponses aux questions d'évaluation en les structurant à partir de leurs critères de jugement. Les critères pour lesquels l'information disponible est suffisante sont analysés en vue de leur validation/invalidation. Celle-ci donne lieu à une conclusion constituant une réponse à la question d'évaluation à laquelle ils se rapportent.

QE 1 - Dans quelle mesure les stratégies développées dans le cadre de l'aide programmable de la CE - en particulier en ce qui concerne le choix des bénéficiaires et des secteurs de concentration et les modalités de participation des parties prenantes - ont-elles été adaptées pour (i) répondre aux priorités exprimées par le gouvernement et (ii) répondre aux besoins du pays et de ses différentes entités géographiques ?²⁰

Le choix des secteurs de concentration s'est inscrit en cohérence avec les priorités du gouvernement sur la base de ses documents de politique publique, soit généraux (agendas économiques), soit sectoriels. Cette correspondance est issue d'un dialogue de politique pour lequel la CE n'a pas eu les moyens d'élaborer des analyses globales et thématiques suffisamment approfondies et prospectives pour construire un partenariat fort.

Les stratégies développées, particulièrement à partir du 9^{ème} FED, ont mobilisé la participation des parties prenantes (groupe de référence) tant pour la programmation que le suivi de leur mise en œuvre (rapports annuels conjoints, revue mi-parcours). Elles ont répondu largement aux besoins du pays (l'île Maurice comme celle de Rodrigues) même si il apparaît rétrospectivement qu'elles n'ont pas assez tenu compte des particularités du milieu (pénurie de qualifications) et des enseignements des expériences passées.

Sur l'ensemble de la période, l'inscription sectorielle des interventions de la CE a évolué pour accompagner les politiques publiques conçues par le gouvernement pour conserver les avancées économiques des années 80. Les interventions de la CE ont ainsi couvert les besoins exprimés par le Gouvernement et, dans une large mesure, les besoins identifiés par les observateurs²¹. Une part importante des interventions a été liée au soutien de la croissance économique, mais la dimension de lutte contre la pauvreté a été conservée tout au long de la période soit comme une composante (diversification agricole au bénéfice des petits producteurs), soit comme l'objet principal du projet (coopération décentralisée à Rodrigues, assainissement de quartiers de déplacés). Le revers de cette politique d'accompagnement des politiques publiques est d'avoir maintenu les interventions de la CE à l'écart de l'appui des secteurs qui ont constitué la partie la plus dynamique à moyen terme de l'économie. Outre la nature

²⁰ Les stratégies de coopération doivent être élaborées sur la base d'une identification précise des besoins du pays, des politiques du gouvernement ainsi que des interventions des autres bailleurs. Cette identification doit guider le choix des secteurs d'interventions et des bénéficiaires dans la perspective d'atteindre des objectifs particuliers. Cette question d'évaluation porte sur la phase de programmation et vise à apprécier (i) dans quelle mesure la stratégie communautaire correspond aux besoins du pays - en particulier tels que reflétés dans les documents de politique économique et sectorielle - et (ii) si ses objectifs sont traduits de manière appropriée dans le choix des bénéficiaires et de la répartition sectorielle des interventions. Ce dernier aspect est particulièrement important en ce qui concerne la stratégie communautaire dans la mesure où les stratégies pays 7, 8 et 9^{ème} FED sont fortement différenciées.

²¹ Banque Mondiale, OCDE, FMI et organismes indépendants tel « Economic Intelligence Unit ».

partenariale de la programmation, cette caractéristique est a priori liée à la faiblesse des capacités prospectives des travaux préparatoires de la programmation communautaire.

Le Plan d'action de lutte contre la pauvreté est trop récent pour avoir fait l'objet des interventions de la CE. La pièce maîtresse de la stratégie de développement de Maurice a été un temps les « Economic Agenda » et plus récemment les documents de politiques sectorielles. Les objectifs retenus par les stratégies communautaires ont repris systématiquement les orientations de la politique générale ou sectorielle du gouvernement. Seule l'intervention sur l'assainissement du 9^{ème} FED introduit, avec l'aide budgétaire, une dimension plus directive, mais dans le cadre général des priorités gouvernementales.

La programmation du 9^{ème} FED a fait l'objet d'une procédure de mobilisation des parties prenantes par des consultations bilatérales et des ateliers qui ont permis de constituer un groupe de référence qui regroupe un nombre raisonnable de représentants du milieu associatif et du secteur privé. Pour les périodes de programmation précédentes, le dialogue de politique et d'identification des projets avec le Gouvernement, et plus particulièrement les services de l'Ordonnateur National, a été privilégié. Les parties prenantes n'ont pas été à ces occasions associées à l'élaboration de la programmation.

Les DSP et PIN ne témoignent pas d'une identification détaillée et argumentée des contraintes de Maurice et surtout de Rodrigues, faite spécifiquement pour préparer les interventions de la CE. Ils reprennent des données largement disponibles et des analyses existantes, généralement celles du gouvernement et n'introduisent pas une distance critique qui serait porteuse d'une vision communautaire du sens à donner au partenariat avec Maurice.

De la même manière, les enseignements tirés des expériences communautaires passées ou en cours sur les dimensions stratégiques à prendre en compte dans la logique d'intervention à développer et les pratiques à mettre en œuvre pour s'adapter aux spécificités du pays (très fortes, comme dans tout milieu insulaire) n'apparaissent pas explicitement. Cette absence complète de référence à un historique ne permet pas de prendre en compte de manière satisfaisante les aspects d'efficience et d'efficacité dans la définition des programmations. Elle relève d'une forme d'autocensure par rapport aux résultats négatifs mis en évidence par le système de suivi. L'intérêt des expériences non abouties en termes d'amélioration des modalités de programmation et de mise en œuvre de l'aide communautaire n'a pas été intégré, au même titre que celui de l'évaluation. Cette réticence à apprendre des échecs parce que cela implique de les reconnaître publiquement diminue fortement le potentiel d'atteinte des objectifs spécifiques des programmes retenus pour la période suivante. Elle ne participe pas non plus à instaurer un dialogue ouvert avec les autorités mauriciennes.

Dans une certaine mesure, les éléments de présentation du contexte retenus contribuent systématiquement à la justification de la pertinence de la programmation alors que la connaissance même sommaire du contexte et de la documentation acquise pendant le présent exercice amène à la mettre en doute, notamment pour les secteurs de concentration 7 et 8^{ème} FED. La justification des interventions et/ou de la logique d'intervention se fait sur la pertinence sans proposer une analyse de la contribution à la réduction de la pauvreté ou de la croissance économique qui pourrait permettre d'identifier des indicateurs (de performance, voir d'impact).

Ces faiblesses inhérentes à la programmation communautaire pose un double problème de crédibilité dans le dialogue avec le partenaire et de garantie pour la bonne mise en œuvre (efficience, efficacité) et la durabilité (appropriation, réplcation) des interventions de la CE.

QE 2 - Dans quelle mesure les interventions de la CE dans le domaine de l'assainissement ont contribué à l'adoption (i) d'une approche sectorielle, (ii) d'un dispositif institutionnel permettant la bonne réalisation des infrastructures et le bon fonctionnement des équipements, et (iii) de modalités de recouvrement des coûts correspondant aux coûts de fonctionnement et de renouvellement des infrastructures et équipements ?²²

L'appui budgétaire sectoriel en faveur de l'assainissement a fortement contribué à l'adoption d'une approche sectorielle et a augmenté significativement le volume des eaux usées collectées et traitées (quoiqu'avec un retard important). Le renforcement des capacités et de l'efficacité de l'agence en charge de l'assainissement a été le principal point faible de l'action conjointe du gouvernement et des bailleurs de fonds. Le tableau de bord des indicateurs s'est avéré n'avoir pas anticipé ce risque et n'a pas joué son rôle de mécanisme d'incitation à des actions décisives. La dimension de recouvrement des coûts a été récemment mise à l'étude, mais sans disposer d'un degré de priorité adéquat dans un dispositif trop largement technique. Le déficit de concertation avec toutes les parties prenantes sur les modalités de recouvrement est un facteur de risque supplémentaire non négligeable. Jusqu'à une date récente, les impacts environnementaux n'avaient pas fait l'objet d'un suivi.

Adoption d'une approche sectorielle et d'une démarche de concertation avec les parties prenantes (C. CJ 2.1)

Sur un plan formel, les objectifs des 3 projets considérés cadrent avec les stratégies sectorielles nationales et la pertinence des projets est clairement établie par rapport aux besoins exprimés par le gouvernement : en affectant 12% du budget total d'investissement national à l'assainissement, il a bien défini ses priorités.

La politique sectorielle a été définie par le gouvernement au travers d'une démarche d'étude pointue et exhaustive. Ses objectifs sont donc en adéquation avec les besoins réels du pays. La partie la plus faible a été l'analyse des risques, tant financiers, organisationnels qu'environnementaux.

Les interventions de la CE ont été appuyées par le gouvernement mauricien, malgré les retards accumulés en phase de négociation et de préparation qui ont eu une incidence significative sur le reste des calendriers de mise en œuvre des projets.

Le choix de l'appui budgétaire sectoriel a été particulièrement adapté si l'on tient compte des conditions d'accès à cet instrument : (i) l'existence d'un document de politique sectorielle et d'un cadre stratégique pour le secteur, (ii) une programmation à moyen terme des engagements de dépenses budgétaires (Medium Term Expenditures Framework) ainsi que d'un plan budgétaire annuel et (iv) la mise en place de réunions annuelles des bailleurs menée par le gouvernement.

Les « Joint Donors Meetings » entre les bailleurs de fonds et le gouvernement ont été tenus régulièrement et de manière structurée. Ils ont fortement contribué au succès de

²² Le traitement avant rejet dans le milieu naturel des eaux usées est une condition d'amélioration de la situation sanitaire dans les zones urbanisées, de protection des ressources en eau douce et de maîtrise de la pollution des eaux littorales. Il conditionne le maintien de l'attractivité de Maurice, le développement des grandes structures hôtelières permettant la rentabilisation de l'activité touristique, et est un élément déterminant pour la santé publique. Au niveau de développement économique atteint par Maurice, une politique d'assainissement efficace et durable est nécessaire pour permettre la poursuite de la densification de l'urbanisation et l'émergence d'activités industrielles nouvelles, tout en minimisant leurs impacts environnementaux. Les composantes de cette politique sectorielle sont la réglementation (et son application), l'efficacité du dispositif institutionnel et une structure tarifaire qui garantit un usage rationnel et socialement équitable. Cette question vise à apprécier (i) si les contributions de la Commission dans ce secteur ont concouru significativement à l'atteinte de ces objectifs et (ii) si la mise en œuvre de l'appui budgétaire a apporté une valeur ajoutée par rapport aux dispositifs et modalités d'intervention précédents.

l'approche. Les consultations auprès des communautés et plus généralement des bénéficiaires, n'ont pas été suffisantes pour certaines hypothèses stratégiques.

Les projets CE et en particulier la stratégie inscrite au 9^{ème} FED en termes de démarche sectorielle, consultative et intégrée ont fortement contribué aux améliorations constatées de la politique d'assainissement.

Amélioration du dispositif institutionnel pour la réalisation des infrastructures et leur fonctionnement durable (Cf. CJ 2.2)

La Wastewater Management Authority (WMA), agence d'exécution pour l'assainissement, constitue le problème majeur rencontré pour mettre en œuvre le programme de la CE. Malgré une définition claire de son statut de maîtrise d'ouvrage déléguée, la WMA est handicapée par son absence d'autonomie : les décisions du Board doivent être visées par deux ministères. Des retards et des blocages importants en ont découlé, ainsi que des risques d'ingérence dans des domaines relevant uniquement de l'organisation interne comme le recrutement du personnel. Le niveau de compétences du WMA est resté inadéquat malgré un important exercice de recrutement, de transferts de compétences et de programmes de formation. Les difficultés à maintenir le personnel, le manque de personnel qualifié, un management déficient, un dysfonctionnement organisationnel sont largement reconnus. La responsabilité est également gouvernementale: absence de hiérarchisation claire et réaliste des objectifs de cette institution, jeux politiques pour le maintien de personnels incompetents ou facilitateurs de marchés, recrutements et management des ressources humaines au rabais sont autant de difficultés que l'UE ne pouvait réellement appréhender en amont de son intervention.

Une faiblesse de diagnostic est à l'origine des retards et des difficultés rencontrées. L'absence d'une analyse de risque n'a pas permis à la CE d'anticiper objectivement les obstacles et de mettre en place une stratégie de réponse appropriée, particulièrement par la définition d'indicateurs de performance ciblés sur les aspects institutionnels et économiques.

L'aspect durabilité des programmes financés par la CE repose également sur une nécessaire consolidation de l'agence d'exécution, notamment en termes de capacités de gestion des réseaux d'assainissement et des stations d'épuration. Au travers de l'approche sectorielle du 9^{ème} FED, la CE a prévu des moyens importants pour le renforcement institutionnel, mais les résultats ne sont pas encore mesurables.

Amélioration de la viabilité financière du dispositif de gestion du secteur (Cf. CJ 2.3)

L'intervention de la CE s'est mobilisée sur la question de la viabilité financière des projets du secteur en inscrivant l'objectif de renforcement des capacités de la WMA en matière de recouvrement des coûts dans le WSPSP. La WMA n'a pas atteint son autonomie financière, ce qui est normal pour le secteur (retour sur investissements longs). Le système tarifaire n'a pas encore été révisé. Une étude tarifaire a été très récemment confiée à des consultants indépendants. Un premier draft du « Medium Term Expenditure Framework (MTEF) » du secteur assainissement a été établi pour la période 2005-2006.

La mise en place de la facturation pour le service de collecte et traitement des eaux usées à Maurice a rencontré une forte réticence. La possibilité pour le WMA de pouvoir facturer ses services tant auprès des usagers domestiques qu'industriels, lui a permis d'atteindre un bilan financier moins déficitaire ces dernières années et constitue un signal encourageant pour la suite. Le climat politique mauricien n'est cependant pas favorable au prélèvement des redevances auprès des ménages à faible revenus.

La viabilité financière est donc loin d'être acquise, mais devrait progressivement s'améliorer avec le 9^{ème} FED dans lequel cet objectif est fortement inscrit.

Réduction du niveau de pollution liée au rejet des eaux usées dans le milieu naturel (Cf. CJ 2.4)

Le programme a contribué à la réduction du niveau de pollution inhérent au rejet des eaux usées dans le milieu naturel, même si l'absence de suivi environnemental global ne permet pas de mesurer cette contribution. Le Ministère de l'Environnement n'a mis

en place le dispositif de suivi que début 2006, sans état des lieux initial.

Le projet de la station d'épuration de St Martin a permis l'utilisation des eaux, après traitement tertiaire, pour l'irrigation (avec un an de retard). L'exutoire des boues traitées reste le Centre d'Enfouissement Technique de Mare-Chicose, sans la valorisation agricole initialement prévue. Le degré de pollution de ces boues, notamment par les effluents industriels, n'est pas suffisamment connu pour initier la démarche. Aucune campagne de sensibilisation n'a associé le public (et les planteurs) au choix du traitement tertiaire et à l'utilisation des boues en agriculture.

Le centre d'enfouissement de Mare-Chicose dont la durée de vie a été écourtée par rapport aux prévisions initiales s'approche de la saturation. Pour le moment, il est encore en mesure d'accepter les quantités de boues actuellement générées par la station de St Martin qui fonctionne à 60% de ses capacités seulement. La quantité de boues additionnelle qui sera produite par St Martin après raccordement des Plaines Wilhems, ajoutée à la mise en fonction de nouvelles stations d'épuration, va poser la question d'un exutoire adapté.

QE 3 - Dans quelle mesure les interventions de la CE ont-elles contribué à (i) renforcer le tissu de PME et à (ii) relever le niveau des qualifications et compétences professionnelles de manière à soutenir la diversification des activités et le dynamisme du secteur privé ?²³

Les interventions de la CE ont bien contribué à renforcer le contenu technique des processus des PME qui ont bénéficié de ses appuis, mais ces améliorations n'ont pas été durables. Parmi les nombreux projets initiés, seul l'appui aux métiers du textile-habillement a atteint ses objectifs et a été exécuté efficacement. Les impacts sur la diversification des activités peuvent être considérés inexistantes malgré l'absence de dispositif de suivi. Il n'y a pas eu d'incidence identifiable des projets sur le dynamisme du secteur privé, qui était déjà et est toujours d'ailleurs très dynamique.

Dans un contexte de concurrence mondiale grandissante, les difficultés rencontrées posent la question de la pertinence de l'appui aux PME positionnées sur des marchés exposés.

L'appui aux PME et plus largement au secteur privé a couvert des interventions pendant les 7^{ème} et 8^{ème} FED²⁴. Pendant le 7^{ème} FED, deux projets ont été mis en œuvre : une action de formation dans le cadre d'un projet d'appui à la création d'un « Centre des Ressources Humaines » à Rodrigues (660 000 €) et un projet d'appui au « Industrial and Vocational Training Board » (163 975 €). Un troisième projet a appuyé les entreprises dans le développement des technologies. Les projets 8^{ème} FED ont été le projet d'Appui aux petites et moyennes entreprises et le « Clothing Technology Centre » (CTC).

Les deux projets de formation du 7^{ème} FED ont atteint leurs objectifs, malgré une mise

²³ Le secteur privé à Maurice est dynamique et dispose d'un cadre réglementaire et financier porteur, mais s'est positionné dans des secteurs dont l'avenir à moyen terme est compromis par les évolutions du commerce international (concurrence internationale accrue, préférences commerciales réduites). Le repositionnement des PME sur de nouveaux créneaux est un enjeu stratégique de la poursuite de la croissance économique de Maurice et la condition du maintien des acquis en matière de services sociaux. Cette question vise à apprécier si les interventions de la CE ont contribué (i) à renforcer le niveau de qualification et de compétence de la main-d'œuvre locale dans le sens du positionnement sur des marchés à haute valeur ajoutée, (ii) à créer un dispositif d'appui technique porteur pour la création de PME ou le repositionnement de celles-ci sur ces nouveaux marchés et (iii) à promouvoir l'accès à des lignes de crédit adaptées (notamment sur financement BEI).

²⁴ Sur l'ensemble de ces projets, la documentation a été particulièrement pauvre. L'archivage a été pratiquement inexistant.

en œuvre différée. Leur contribution au développement du secteur privé n'est pas mesurable par manque de dispositif de suivi, mais les éléments recueillis permettent d'avancer qu'ils ont amélioré la capacité d'intervention des centres, particulièrement celui de Rodrigues. Le projet de développement des technologies n'a pas laissé suffisamment de traces pour en apprécier, même très empiriquement, l'efficacité.

Le projet d'Appui aux petites et moyennes entreprises (8^{ème} FED) qui n'a pas atteint ses objectifs, a été fermé. Les reliquats financiers (plus de 5 M€ sur les 7 M€ initialement prévus) ont été transférés au projet « Coopération décentralisée » du 9^{ème} FED. Le « Clothing Technology Centre » est considéré comme un succès. Ses services dans les domaines de l'application des nouvelles technologies, de l'amélioration du savoir-faire et de la qualité des processus ont été très demandés par les entreprises du secteur habillement-textile.

L'objectif global des projets d'appui aux PME s'articulait plus autour de l'amélioration de la compétitivité des entreprises existantes et de leur soutien dans leur adaptation aux évolutions du contexte international (concurrence des pays asiatiques) et, pour les approches plus centrées sur une filière (textile, par ex.) autour de la diversification des produits.

Le « Clothing Technology Centre » a clairement contribué au développement des activités des PME ciblées de manière durable et rentable. Ce succès a été dû plus aux activités d'appui technique qu'aux prêts, démontrant par là l'existence de disponibilités de produits bancaires plus adaptés. Le projet « Développement des technologies au niveau des entreprises privées » a également partiellement réussi dans cette voie.

Faute de disposer d'indicateurs de suivi, il est difficile, voire impossible, de quantifier l'effet des actions de formation engagées sous le 7^{ème} FED (Cf. CJ 3.1). Sur la base des éléments recueillis, il apparaît que les domaines de compétence développés ne correspondaient pas aux besoins des entreprises.

Globalement, les financements apportés aux trois projets du 7^{ème} FED en matière de formation et de développement des technologies et plus encore le financement apporté dans le cadre du 8^{ème} FED au bénéfice du CTC ont contribué à rendre les activités économiques plus durables et rentables (Cf. CJ 3.2). Le projet d'Appui aux PME est un échec reconnu, les blocages rencontrés au démarrage n'ayant pas permis d'atteindre la phase opérationnelle de mise en œuvre. Les offres du projet étaient mal identifiées et ont eu une couverture métiers-filière trop large. Les entreprises n'ont pas perçu l'adéquation entre leurs besoins et les services proposés. Le fait que la composante d'accès au crédit n'ait pas été mise en œuvre, a contribué à affaiblir le projet. Parmi tous les services proposés aux PME, seuls les « flash diagnostics » ont rencontré une réelle demande, principalement parce qu'ils étaient gratuits contrairement aux autres produits développés par le projet (une contrepartie était demandée aux entreprises, y compris celles du secteur informel).

Les projets d'appui de transfert de technologie aux moyennes entreprises n'ont eu qu'un impact limité, leurs principales difficultés ayant été liées au fait de ne pouvoir répondre institutionnellement aux PME du secteur informel, qui ont exprimé l'essentiel des demandes.

Il ressort de l'analyse que les « petits » projets en matière de formation ont eu davantage de succès et, potentiellement, d'impact, que les projets plus ambitieux. La question centrale est celle de la lisibilité du projet pour les entreprises. Cette lisibilité est d'autant plus grande que le projet est ciblé sur un type d'activité spécifique et qu'un langage technico-économique est partagé.

QE 4 - Dans quelle mesure les interventions de la CE dans le domaine de l'agriculture et de la gestion des ressources naturelles ont-elles contribué à

l'amélioration des systèmes de production agricole (productivité, production, diversification) et à la conservation/durabilité des ressources naturelles ?²⁵

Les principales interventions de la CE ont contribué à l'amélioration, par l'irrigation, des rendements sur les zones concernées. Cette amélioration des systèmes de production a bénéficié pratiquement uniquement à la culture de la canne à sucre, en faveur des grands planteurs au moins autant que des petits. L'intervention pour lutter contre la mouche fruitière a, quant à elle, su bien cibler les petits producteurs et a rempli ses objectifs.

Les projets dans le secteur agricole et de la gestion des ressources naturelles (GRN) à Maurice et à Rodrigues ont apporté localement des innovations significatives mais l'adaptation et la diffusion des réalisations ont souffert des délais limités de réalisation qui ont favorisé la focalisation sur des investissements lourds.

Sur le plan national, la contribution du secteur agricole à la création des revenus et des nouveaux emplois est relativement faible. La filière sucrière, principale activité agricole, ne contribue que pour 4 % à la formation du PIB. Les objectifs des interventions de la CE dans le secteur agricole sur l'île Maurice ont visé une production de sucre plus rationnelle et une diversification des cultures. A Rodrigues, le secteur agricole et la gestion des ressources naturelles occupent une priorité plus importante ; les interventions de la CE y ont été plus centrées sur la gestion rationnelle et durable des ressources naturelles, en association avec l'amélioration des systèmes de production.

L'implication de la CE dans le secteur de l'agriculture et de la gestion des ressources naturelles est allée en décroissant : domaine de concentration du 7^{ème} FED (4 projets), un seul projet dans le 8^{ème} FED (à Rodrigues), puis seulement quelques activités agricoles/GRN dans le cadre du programme Coopération Décentralisée pour le 9^{ème} FED.

Les principaux projets ont été les suivants :

- **L'irrigation des Plaines du Nord** a visé l'amélioration de l'approvisionnement en eau d'irrigation et l'extension de la superficie irriguée dans les Plaines du Nord pour rationaliser la production de sucre et pour diversifier les cultures agricoles.
- **L'irrigation de la Côte Occidentale** a eu comme objectif d'améliorer la quantité d'eau disponible et la fiabilité de l'approvisionnement pour permettre une diversification des cultures.
- Le **Contrôle des Mouches des Fruits** a visé l'augmentation de la quantité et de la qualité des fruits, l'amélioration des revenus, de l'environnement et de la santé par la réduction des populations de mouches des fruits, l'augmentation de la consommation et de l'exportation des fruits.
- Le projet **Gestion des Ressources Naturelles et Agricoles Rodrigues** a eu comme objectif de protéger, restaurer et organiser la gestion des ressources naturelles et agricoles de Rodrigues à travers un appui à l'agriculture et à la petite hydraulique, à la gestion des ressources

²⁵ La productivité agricole au début des années 90 subissait la concurrence frontale du développement du secteur manufacturier. Pour maintenir les actifs dans le secteur rural et, incidemment, continuer à bénéficier des accords commerciaux sur le sucre, il était important d'augmenter la productivité (irrigation, petite mécanisation, encadrement, vulgarisation) et d'améliorer par là les conditions de vie des agriculteurs. L'irrigation, dans un milieu où les ressources en eau ne sont pas abondantes supposait une rationalisation de son usage et donc une intervention sur la structure tarifaire. A Rodrigues, la problématique était plus centrée sur la gestion rationnelle et durable des ressources naturelles et l'amélioration des conditions de vie induite par l'amélioration des systèmes productifs. Cette question a pour but d'apprécier dans quelle mesure les interventions de la Commission dans le domaine de l'agriculture ont contribué (i) à améliorer l'efficacité des systèmes d'exploitation agricoles, (ii) à accroître les productions sur la base des ressources naturelles restaurées et conservées et (iii) à optimiser les retombées économiques locales.

pastorales et forestières, à la protection de trois réserves du lagon et des lacs et à la formation des ressources humaines.

- Le projet Gestion des Ressources Naturelles et Agricoles Rodrigues a été suivi du **Programme de Lutte Contre l'Erosion à Rodrigues** financé sur 8^{ème} FED. Celui-ci devrait contribuer à améliorer de façon durable les conditions de vie des Rodriguais en favorisant l'équilibre entre le développement économique et l'utilisation des ressources naturelles de l'île, tout en luttant contre l'érosion.

Les interventions de la CE sur l'île **Maurice** ont contribué à une augmentation de la productivité et de la production, notamment de la canne à sucre, par la réhabilitation des infrastructures d'irrigation et l'extension des superficies irriguées par les projets Irrigation des Plaines du Nord (NPIP) et Irrigation de la Côte Occidentale. Le secteur sucre a profité en même temps des prix préférentiels du Protocole sucre dont une réduction de 36 % est prévue à partir de 2007 (voir aussi QE 10). Les principaux bénéficiaires selon la conception initiale du NPIP étaient les petits planteurs qui occupent environ la moitié des superficies dans la plaine du Nord en cultivant pour la plupart la canne à sucre. Un second groupe de bénéficiaires a été les grands propriétaires terriens qui occupent l'autre moitié du périmètre. La viabilité économique ainsi que la durabilité des investissements ne sont pas encore assurées car le prix de l'eau d'irrigation reste fortement subventionné (Cf. Annexe 2, CJ 4.1).

Seule une part marginale des superficies irriguées avec l'appui financier de la CE est utilisée pour des activités de diversification agricole dont l'objectif était de réduire la dépendance du pays de la culture du sucre. La diversification agricole n'offre qu'une option supplémentaire mais d'envergure réduite pour le développement du secteur agricole. L'objectif de diversification des interventions de la CE était fondé mais insuffisamment analysé dans son contexte. Peu d'informations sont disponibles sur l'importance de la demande en produits agricoles, hors sucre, du marché national et international. La demande locale en produits maraîchers sera rapidement saturée si seulement quelques producteurs se mettent à intensifier et étendre leur production (ce qui est le cas). Pour les marchés (de niche) internationaux, Maurice a un potentiel. Les « microprojets » démarrés par le volet diversification du NPIP servent aujourd'hui comme projets de démonstration. Une réplication est pratiquement exclue car ces « projets pilote » n'ont pas démontré leur rentabilité (Cf. Annexe 2, CJ 4.1).

L'AREU a été le partenaire public pour la composante « diversification » du projet. Il confirme avoir beaucoup bénéficié du NPIP en termes de renforcement de ses capacités professionnelles et de mise en application de nouvelles méthodes culturales, ce qui en définitive est la contribution majeure du NPIP en faveur de la diversification. L'émergence d'un débat national sur ce thème et le démarrage d'une réflexion approfondie sur les possibilités de diversification représentent l'autre contribution notable du projet.

La lutte contre les mouches fruitières a été réalisée par le contrôle des mouches existantes et l'éradication précoce des mouches fruitières nouvellement introduites. Le projet visait, au travers de la production fruitière, la diversification agricole et la promotion des exportations. Il est intervenu en améliorant l'environnement phytosanitaire et en appliquant des méthodes efficaces et écologiquement soutenables de lutte contre le parasite. Sans avoir des chiffres exacts, la production a augmenté à la suite de l'intervention. En dehors des producteurs de fruits, le projet a aussi bénéficié aux 54 000 petits propriétaires de fruits de case. Il a constitué une intervention limitée en temps et en moyens financiers avec un impact important (Cf. Annexe 2, CJ 4.1).

A **Rodrigues**, la CE a mené des programmes agricoles/GRN depuis les années 80. Les programmes de la CE du 7^{ème} et 8^{ème} FED ont contribué à améliorer la production agricole par le renforcement des capacités des services techniques (agricoles, de l'élevage, forestiers, environnementaux et du cadastre), en améliorant les données et

méthodes de planification. La production agricole a augmenté et s'est diversifiée. Les ressources naturelles ont été protégées par des mises en défens, des reboisements ainsi que par l'application des mesures de conservation des eaux et des sols (CES). Les différentes mesures CES contribuent aussi à la recharge des nappes phréatiques et donc à une meilleure disponibilité d'eau qui constitue un problème majeur à Rodrigues.

Des techniques innovantes de production ont été introduites par les microprojets. Elles permettent, en même temps qu'elles imposent, des adaptations aux conditions locales par une réduction des coûts d'investissement et la substitution des matériaux importés. L'utilisation des matériaux importés et l'importance des investissements compromettent la viabilité économique et la durabilité d'une partie des activités introduites.

L'approche participative utilisée a eu peu de succès (Cf. Annexe 2, CJ 4.1, I 4.1.1). La volonté de s'investir gratuitement dans des actions d'intérêt commun a été limitée. Finalement le projet a été obligé de rémunérer la population pour l'exécution des travaux communautaires. Les groupes d'intérêt économique créés continuent à exister et à mener des activités communes mais leurs cotisations ne suffisent pas pour prendre en charge l'entretien simple des investissements.

Le programme de lutte contre l'érosion a mis en œuvre des activités très variées. Cette diversité a renforcé la collaboration entre les services techniques de la Commission Régionale à Rodrigues mais a compliqué la gestion des activités et limité de ce fait leur impact. La composante « Aménagement des bassins versants » a été plus centrée sur l'évacuation contrôlée des eaux (construction des digues, renforcement des fossés) que sur l'infiltration des eaux de surface (par exemple par des reboisements, cordons, diguettes, bandes enherbées ou haies vives), ce qui est contradictoire avec la pénurie d'eau caractéristique de Rodrigues.

Les deux programmes de gestion des ressources naturelles ont contribué à l'amélioration de la gestion des ressources naturelles à Rodrigues (Cf. Annexe 2, CJ 4.2). Ils ont amélioré les capacités de gestion des services compétents de l'État et ont aussi sensibilisé la population ciblée sur les effets de la dégradation des ressources naturelles. Environ 10 à 15% des superficies de Rodrigues ont été touchées par des interventions financées par la CE.

Tous les projets dans le secteur agricole/GRN à Maurice et à Rodrigues ont souffert de la durée de mise en œuvre trop limitée, ce qui a favorisé une concentration sur des investissements intensifs en capitaux (travaux génie civil/rural). Il en a résulté une augmentation des coûts de transfert des services. La durée disponible n'a pas suffi pour sensibiliser les groupes cible, analyser leurs contraintes, introduire des méthodes, faire la formation des bénéficiaires, adapter les méthodes et les diffuser à large échelle. Les activités des programmes se sont arrêtées fréquemment après la phase d'introduction pendant laquelle ils ont développé des idées parfois innovantes et prometteuses. Leur adaptation, consolidation et diffusion à large échelle, qui sont nécessaires pour avoir des impacts importants, ne sont pourtant plus possibles avant la clôture du projet. La rentabilité économique des activités promues, qui détermine finalement le taux d'adoption et de multiplication ainsi que la durabilité, n'a pas été assez prise en compte (Cf. Annexe 2, CJ 4.1).

Les approches participatives (groupes de recherche-actions, groupes d'intérêt, comité de gestion) ont eu peu de succès. La participation n'a pas été un élément central dans la réalisation des activités, d'autant plus que c'est une approche qui a besoin de temps. Par conséquent, les groupes créés ne sont pas arrivés à un niveau de maturité permettant une prise en charge autonome.

QE 5 - Dans quelle mesure l'intervention d'appui à la coopération décentralisée et aux programmes de microréalisations a contribué (i) à porter une démarche

participative, (ii) à conduire à bonne fin des initiatives locales (mobilisation et organisation des populations ; choix, gestion rationnelle et pérenne des réalisations), (iii) à renforcer les capacités de la société civile et des acteurs locaux et (iv) à réduire la pauvreté ?²⁶

Les interventions de la CE en appui aux microréalisations ont porté une démarche participative forte tout au long de la vie des initiatives issues des populations. Elles ont appuyé les organisations locales pour amener à bonne fin la majorité des réalisations, mais avec cependant un renforcement insuffisant de leurs capacités. La priorité a été plutôt mise sur les nouveaux engagements pour compenser les retards pris pour mettre en place le projet ANDE, au détriment d'un suivi intensif et prolongé. Le nouveau programme de coopération décentralisée prend en compte la plupart des enseignements du programme précédent, mais les mêmes problèmes de démarrage présentent les mêmes risques. Faute d'un système de monitoring et d'étude des effets des activités d'ANDE sur les situations de pauvreté et d'exclusion, il n'est pas possible d'en apprécier l'impact de manière objective.

Deux programmes de microréalisations ont été mis en œuvre au cours du 7^{ème} et 8^{ème} FED avec des volumes respectifs de 0,9 M€ (7 ACP.MAS 3) et de 3,6 M€ (8 ACP.MAS 9). Le PMR 8^{ème} FED, intitulé « A nou diboute ensam »²⁷, a réalisé 165 microprojets et a alloué 312 microcrédits pour financer des activités génératrices de revenus (AGR). Sur le total des fonds engagés, 15% ont été attribués aux microcrédits et 85% à la réalisation des microprojets. Plus de 33 000 bénéficiaires ont profité directement des microprojets et 312 personnes ont contracté un microcrédit. Les microprojets portaient majoritairement sur la construction des infrastructures sociales (des centres communautaires et des écoles maternelles, primaires ou secondaires) et le financement des AGR (projets agricoles, d'élevage, de pêche et activités artisanales). Quelques formations ont été financées – mais cette composante a été minime.

Rodrigues a fortement profité des réalisations d'ANDE, bien que le programme s'y soit installé seulement en 2001. Les Rodriguais ont reçu un peu plus de 15% du montant total alloué aux microprojets, soit environ 350.000 €. En ce qui concerne les microcrédits, leur part a été un peu plus faible (10%).

A nou diboute ensam était un programme **pertinent**. Il s'est inscrit dans la politique gouvernementale de lutte contre le phénomène de pauvreté provoqué par la crise économique et la transformation rapide de la société (chômage, diminution de la cohésion sociale, augmentation substantielle des foyers monoparentaux, phénomène des enfants de rue, etc.). Ces problèmes sont visés par le « Action plan for poverty alleviation », élaboré en 2001 par le « Trust Fund for Social Integration of Vulnerable Groups » sur un mode participatif avec de nombreuses parties prenantes. ANDE s'est inscrit dans les objectifs du Plan d'Action en s'engageant dans le domaine du microcrédit et des infrastructures sociales. Son champ d'action était les zones géographiques les plus pauvres identifiées par le « Regional Deprivation Index ».

Le programme A nou diboute ensam a mis en œuvre des initiatives locales de manière participative. Elles ont contribué à améliorer les conditions de vie des communautés pauvres, quoique plus ou moins durablement (C.J. 5.1. et 5.2.)

²⁶ L'exécution des programmes de microréalisations dans le passé a eu un fort potentiel en matière de réduction de la dégradation des conditions de vie de ceux que les mutations économiques récentes ont exclus de l'augmentation générale du niveau de vie. Il en est de même pour l'instruction du programme qui est actuellement en cours. Cette question vise à capitaliser sur les acquis de l'expérience de la Commission à Maurice et dans ses autres zones d'intervention (bonnes pratiques) pour apprécier l'adaptation au contexte mauricien des activités et modalités d'intervention envisagées dans le cadre du futur programme de renforcement des capacités des acteurs non-étatiques.

²⁷ Titre en créole – en français : « A nous debout ensemble! »

Globalement, la mise en œuvre d'ANDE a été **efficace**. Après un début lent et une installation tardive sur Rodrigues, le programme a rapidement trouvé, à partir de 2002, sa vitesse de croisière. Plus de deux tiers des projets ont été réalisés au cours des deux dernières années. La prolongation de la DAG de deux années, décidée en mai 2002, a été justifiée et nécessaire.

Dès le début de son activité, ANDE a cherché à **atteindre les « poorest of the poor »**, ce qui a réussi grâce à des critères stricts de choix des microprojets et à sa « reach-out-stratégie²⁸ » à travers une politique de communication basée sur une forte médiatisation des activités du programme, le travail de communication des ONG et des associations de développement, l'utilisation des volontaires pour l'accompagnement de proximité des populations et par le « bouche à l'oreille » qui a rendu ANDE très connu auprès de ces populations. L'équipe d'ANDE s'est rendue facilement accessible aux populations par une approche de « porte ouverte » et a réussi à gagner la confiance des groupes sociaux très vulnérables.

La conception du programme ANDE a été basée sur plusieurs « participatory poverty assessments », réalisés après l'élaboration du DSP 8^{ème} FED, qui ont permis de concevoir le programme de manière à atteindre les couches de la population les plus vulnérables. Le programme a fait des efforts importants pour permettre **une appropriation des initiatives** dès la phase de conception des microprojets. Les populations bénéficiaires ont participé à tous les stades de la mise en œuvre des microprojets : La contribution des bénéficiaires au coût de la réalisation se faisait généralement sous forme de travail, mais dans certains cas, notamment sur l'île Maurice, également en espèces. Elle a été fixée sur Maurice à 25 % du montant total de la réalisation et à 10-15 % sur Rodrigues. Après l'achèvement des travaux, les bénéficiaires étaient responsables de l'entretien et de la gestion des infrastructures réalisées. **Cette gestion est plus au moins pérenne** selon le type d'infrastructure réalisée. **La viabilité** des projets a donc été très variable.

L'impact sur la réduction de la pauvreté n'est pas réellement connu. Le programme ne disposait pas de système de monitoring pour assurer un suivi étroit des projets et mesurer les effets sur la réduction de la pauvreté des populations atteintes. En ce qui concerne les infrastructures sociales, la construction et rénovation des écoles paraît avoir eu un impact particulièrement visible et durable. De manière générale, la viabilité des bâtiments et infrastructures réalisés s'est décidée en grande partie **sur la qualité de la construction** (voir également C.J. 5.2.).

Les centres communautaires construits par le programme facilitent le développement d'une vie communautaire dynamique et l'initiation d'activités économiques communes, notamment par les groupes de femmes. Sans conseil, ni suivi spécifiques de la part d'ANDE, ces activités ressemblent plus à des occupations communautaires qu'à des activités permettant de générer un réel revenu. Une **réflexion économique et stratégique pour la création d'emplois rentables et viables** a fait défaut. Cette situation semble être différente pour la plupart des **AGR financées par des microcrédits**, dont la rentabilité a été analysée en amont.

Certains projets d'ONG spécialisées et engagées dans la lutte contre la pauvreté ont reçu des financements par ANDE. Ces projets paraissent généralement être bien gérés du fait de la **présence durable** de ces ONG après la finalisation de la mise en œuvre.

ANDE n'a que ponctuellement contribué à un renforcement des capacités des populations et des organisations cibles (C.J. 5.3.)

Le **renforcement des capacités des organisations de base et des ONG** constituait un des **axes principaux du Plan d'action pour la réduction de la pauvreté**. Les activités d'éducation et de formation étaient en conséquence une des trois

²⁸ Stratégie pour atteindre le groupe cible à travers l'information, la communication, l'accessibilité et la disponibilité de l'équipe du programme.

composantes du programme, mais elles n'ont joué qu'un rôle secondaire dans les activités mises en œuvre par ANDE. Sur les 131 microprojets de l'île Maurice, seuls 14 ont eu des activités de renforcement de capacités (formations, appui organisationnel, etc.). Pourtant, les quelques formations financées ont apparemment eu un impact individuel important. **Elles ont été cependant trop peu nombreuses** pour produire des effets autres que ponctuels.

L'exercice de la maîtrise d'ouvrage des microprojets par les populations bénéficiaires aurait également pu constituer un élément important dans le renforcement des capacités des OSB si un accompagnement et donc un suivi étroit des acteurs avaient été mis en place. Celui-ci ayant été souvent défaillant, l'effet d'apprentissage a été réduit.

Les interventions d'ANDE ont peu contribué à ce que les projets réalisés s'inscrivent dans un cadre stratégique et concerté du développement local et de la lutte contre la pauvreté (C.J. 5.4.)

La concertation et le développement d'un cadre stratégique pour les activités de lutte contre la pauvreté se sont appliqués à différents niveaux : la **concertation verticale**, avec les ministères sectoriels et les autorités locales et la **coordination et coopération horizontale**, avec les différents programmes engagés également dans la lutte contre la pauvreté.

La **concertation verticale** a plus ou moins bien fonctionné. ANDE a été approuvé et soutenu par les autorités nationales et des représentants des ministères siégeaient dans le comité de pilotage, mais au niveau local et régional (surtout en ce qui concerne Rodrigues), **il n'existait pas de mécanisme formel de concertation et de choix des projets**. L'équipe du programme a pratiqué **une approche participative proche du groupe-cible** (populations les plus vulnérables se situant souvent dans des « poches de pauvreté ») pour identifier ses besoins, **au détriment d'une approche plus stratégique et concertée mettant au centre le développement d'une localité entière**. La concertation avec les autorités locales s'est souvent limitée à la demande d'un permis de construire. L'attitude de celles-ci a donc été plutôt distante et même réticente en ce qui concerne la prise en charge de la gestion des infrastructures sociales construites par ANDE. Ce manque d'appui de la part des responsables publics a affecté considérablement la mise en place d'une structure de gestion viable de certaines infrastructures.

La **concertation et la coopération entre les différents programmes engagés dans la lutte contre la pauvreté** ont existé, mais ont été ponctuelles et plutôt basées sur des contacts personnels (notamment à Rodrigues).

Le manque d'efficacité était la faiblesse majeure d'ANDE

Le programme a démarré réellement ses activités de terrain avec un retard de deux ans. L'équipe d'ANDE a changé à maintes reprises, tant le personnel d'encadrement que les facilitateurs qui étaient en contact direct avec les populations-cibles. La gestion financière et comptable du programme a été caractérisée par de graves lacunes et n'a pas permis un suivi réel des financements engagés, ce qui a provoqué des sur-engagements à la fin du programme. ANDE a souffert d'un manque d'assistance technique, notamment en ce qui concerne la gestion du cycle de projet, les expertises sectorielles. La gestion nationale du projet a souvent été exposée à des pressions politiques. L'équipe a par ailleurs dû travailler pendant longtemps sans disposer de tout l'équipement nécessaire (voiture, ordinateurs).

Ce manque d'efficacité a eu des effets quantitatifs et qualitatifs négatifs sur la mise en œuvre du programme :

- Le grand retard dans la mise en œuvre du programme, pris pendant les deux premières années, a fortement mis sous pression l'équipe durant les deux dernières années. L'équipe en place était obligée **d'accélérer très fortement l'écoulement des fonds** et de concentrer ses efforts sur

l'instruction et sur la mise en œuvre des projets de construction au détriment de la composante accompagnement et participation du programme, moins coûteuse mais plus intensive en travail (suivi rapproché et prolongé des bénéficiaires, activités pour renforcer les capacités) ;

- Les **délais ont été très importants** entre l'identification des projets et le décaissement des fonds, avec une amélioration dans la seconde moitié du programme (WP 3 et 4) ;
- **Absence** quasi complète d'un **système de monitoring** des projets.

La **forte centralisation** du programme au niveau de Port Louis a renforcé la problématique de l'efficacité défaillante sur Rodrigues. S'y est ajouté un manque de transparence et d'implication institutionnelle des autorités locales, notamment à partir de l'application du statut d'autonomie interne en septembre 2002.

Le nouveau Programme de Coopération Décentralisée prend en compte la plupart des enseignements du programme ANDE, mais souffre également de problèmes de démarrage

Le nouveau Programme de Coopération Décentralisée (PCD, 9 ACP.MAS 6) a été conçu dans l'esprit de l'accord de Cotonou qui préconise la mise en pratique d'un développement participatif et exige **un niveau de participation des acteurs non-étatiques bien au-delà** de ce qui a été pratiqué dans les périodes de programmation antérieures. L'accord de Cotonou prévoit également une participation des acteurs non-étatiques (ANE) aux instances décisionnelles de la coopération au développement. Dans le cas du PCD, ceci est concrétisé par une participation **des représentants des ANE au comité de pilotage et « des personnes indépendantes » au comité technique** chargé de l'évaluation des propositions des projets. (cf. C.J. 5.1)

Le PCD a été conçu sur la base d'expériences et en « prolongation » de trois projets du 8^{ème} FED : ANDE (8 ACP.MAS 9), « Appui aux PME » (8 ACP.MAS 10) et « Lutte anti-érosive Rodrigues » (8 ACP.MAS 3) avec un volume de 13,5 M€ financé sur les fonds du 9^{ème} FED et des reliquats des FED précédents. Le PCD met l'accent sur le renforcement des capacités des ANE, l'appui technique, l'appui au dialogue et à la concertation entre les organisations de la société civile.

Sa modalité de mise en œuvre est la formule **des appels à proposition** ouverts aux ANE et organisations communautaires de base. Les bénéficiaires directs du programme sont dans la plupart des cas des ONG, des collectivités locales et d'autres organisations de la société civile. Ceux-ci travailleront avec les populations pauvres les plus démunies (notamment en ce qui concerne la première composante qui vise plus spécifiquement des activités pour la réduction de la pauvreté). (cf. C.J. 5.1)

Le PCD est **structuré de manière déconcentrée**. Une succursale de l'unité de coordination du programme, représentée par un « project officer » a récemment été ouverte à la « Rodrigues Regional Assembly » pour que le programme soit présent sur l'île et que les dossiers y soient traités. La Rodrigues Regional Assembly est représentée au niveau du comité de pilotage. Le comité technique pour l'évaluation et la sélection des propositions de projets sera composé des représentants du NAO, de la Délégation et de personnes variées selon le type d'appel à proposition. L'UCP est appuyé par un assistant technique international. (cf. C.J. 5.3 et 5.4)

L'objectif spécifique du PCD est **la lutte contre la pauvreté à travers le renforcement des capacités des ANE et l'empowerment des organisations de la société civile**²⁹ par la mise en réseau et le lobbying. Il s'inscrit explicitement dans les objectifs du « Action Plan for Poverty Alleviation ». Une analyse du budget du projet³⁰ fait ressortir que la moitié des fonds alloués (5,2 sur 10,5 M€) sera dépensée pour des

²⁹ Notamment des organisations de défense des droits des groupes vulnérables, tels que les femmes vivant seules

³⁰ Budget alloué aux quatre composantes : 1) Microréalisations pour la réduction de la pauvreté, 2) Renforcement des ANE et bonne gouvernance, 3) Renforcement des capacités des PME, 4) Amélioration de la GRN à Rodrigues en intégrant tous les acteurs

formations, l'appui-conseil, la promotion des structures de concertation et des organisations fédératrices et l'appui au lobbying dans différents domaines. (cf. C.J. 5.2)

La mise en œuvre du programme, avec quatre composantes couvrant des secteurs très différents, est particulièrement complexe. Le centrage du programme est sur la réalisation des activités de renforcement des capacités – ce que nécessite une durée d'intervention relativement longue pour obtenir des effets visibles et durables. Le PCD est déjà dans sa première année et ne dispose pas de la totalité de son équipement. Aucun appel à proposition n'a pu être encore publié. Ce **déficit d'efficacité au début du programme** répète l'expérience d'ANDE, et entrave d'ores et déjà une mise en œuvre orientée vers l'atteinte des impacts durables. Le risque de retomber dans une logique de décaissement précipité est réel³¹.

QE 6 - Dans quelles mesures les modalités de mise en œuvre des interventions de la Commission (ressources, instruments financiers, procédures et cadre réglementaire) ont-elles réalisé un équilibre entre la facilitation de la réalisation de leurs objectifs et la garantie de la bonne utilisation des fonds?³²

Les modalités de mise en œuvre des interventions de la CE donnent la priorité à la garantie de bonne utilisation des fonds, ce qui retarde et complique de manière non proportionnée la réalisation des objectifs des interventions, particulièrement en termes d'impact et de durabilité. Ces limitations sont liées pour une part au pourcentage insuffisant de l'aide mis à disposition du dispositif de programmation, de mise en œuvre et de suivi pour augmenter ses capacités, notamment par l'externalisation. Cela entraîne des retards et faiblesses dans la programmation et la préparation des interventions, sans apporter des garanties de bonne fin et de partenariat proportionnelles. Les délais inhérents à la sélection des prestataires ou à l'achat des équipements ne sont pas anticipés et mettent sous pression les équipes dès lors qu'elles sont en place, les incitant à faciliter les décaissements plutôt que les dynamiques participatives ou de dialogue de politique. Les ressources financières et physiques sont généralement suffisantes.

L'équipe d'évaluation a mis au point, sur la base de son expérience et des analyses menées sur les projets, un tableau récapitulatif des problèmes les plus courants relevant de l'efficacité. Chaque expert a ainsi pu identifier et hiérarchiser les éléments identifiés pour chacun des projets (Cf. pages ci-après). Cette analyse vient en complément de celle des indicateurs et critères de jugement ci-après.

Les procédures sont systématiquement à la base des retards pris dans l'exécution des projets (Cf. CJ 6.2). La question qui se pose n'est naturellement pas celle-ci, mais plutôt, à procédures données, celle de la qualité et du réalisme des plannings initiaux. L'expérience montre que les perspectives retenues dans les PIN, pourtant considérées comme larges pour leurs concepteurs, sont encore sous-évaluées. A court terme, il y a

³¹ Logique qui est encore plus renforcée par la nouvelle règle M+3.

³² Les modalités de mise en œuvre des activités influencent nécessairement l'atteinte des objectifs des programmes. Elles peuvent jouer un rôle positif, notamment par une meilleure adaptation au contexte local, par une meilleure implication des parties prenantes, par un calendrier en phase avec celui des autorités locales. Elles peuvent également affecter négativement l'atteinte des objectifs en accroissant les délais, en posant des restrictions réglementaires pénalisantes, en n'intégrant pas suffisamment la chaîne de mise en œuvre (par exemple du niveau central à l'échelon local) ou encore parce qu'elles ne permettent pas l'allocation optimale des ressources entre acteurs et interventions. Cette question cherche à apprécier la performance des modalités de mise en œuvre de ces interventions par la Commission. Elle porte une attention particulière aux relations de la Commission avec les autorités gouvernementales et autres agences ainsi qu'aux effets des procédures sur l'exécution des programmes et des interventions.

donc lieu d'être plus réaliste dans les chronogrammes d'exécution, d'éviter les effets d'annonce en direction du partenaire (toujours impatient pour des raisons internes) et de ne pas introduire de ce fait une incertitude quant à la réalité de l'engagement pris par la CE.

L'identification précise des goulots d'étranglement des procédures non financières (identification, programmation, suivi) n'est pas à la portée de la présente étude. Ils ne sont par ailleurs pas spécifiques au pays. Chacun des goulots relève cependant du même facteur : insuffisance de temps disponible pour le traitement approprié de chacun des dossiers. Cette cause élémentaire demande à être analysée plus finement en termes (i) de budget-temps nécessaire pour atteindre le degré d'expertise nécessaire au bon traitement d'un dossier sans appui extérieur, (ii) de priorisation des tâches quotidiennes de gestion sur les temps forts du cycle des projets, (iii) d'organisation du travail d'équipe.

| PROBLEMES D'EFFICIENCE | 7 ACP MAS 05 | 7 ACP MAS 32 | 8 ACP MAS 03 | 8 ACP.MAS 9 | 9 ACP.MAS 6 | 8 ACP MAS 05 | 8 ACP MAS 011 |
|--|--|---|---|---------------------|-------------------------------------|----------------|---|
| | Programme de contrôle des mouches fruitières | Projet d'irrigation des plaines du nord | Programme de lutte contre l'érosion à Rodrigues | A nou diboute ensam | Decentralised Cooperation Programme | St MARTIN WWTP | Rehabilitation of Sewerage in CHA Housing Estates |
| Concernant les ressources financières et physiques | | | | | | | |
| Délai de mobilisation des équipements et finances du fait (i) de procédures d'appel d'offres de fournitures inadaptées, (ii) de non disponibilité | XX | XXX | | X | XXX | XX | |
| Manque de flexibilité dans l'allocation des ressources financières au sein du projet | | | | X | ? | | |
| (i) Insuffisance des ressources financières allouées au projet ou (ii) mauvaise répartition par poste (gestion, investissements, études, ATI, suivi-évaluation, etc.) | | XX | | X | | | |
| Corruption, situation de conflits d'intérêt, manque de transparence dans l'affectation des ressources du projet | | | | X | | | |
| Concernant les ressources humaines | | | | | | | |
| Délai de mobilisation (i) de l'ATI, (ii) du personnel local du projet | | XX | XX | X | | | |
| Rythme élevé de rotation de l'ATI (i) départs volontaires, (ii) remplacements requis par les autorités | | | XXX | XX | | | |
| (i) Déficit de capacité technique du personnel international du projet, (ii) inadéquation profil poste | | | | | | X | |
| Déficit de capacité technique du personnel national du projet, (ii) inadéquation profil poste (pénurie de compétences ou interférences politiques dans le recrutement) | | | | XX | | | |
| Déficit (i) de capacité ou de familiarité en matière de procédures FED ou (ii) de gestion des projets (programmation, AO, sélection, notification, suivi, paiements) | | XX | | XX | | | |
| Concernant la coordination avec acteurs concernés (services locaux, Ministères) | | | | | | XX | XX |
| Arbitrage insuffisant entre la demande politique du bénéficiaire et les besoins stratégiques du pays | | | | XX | | | |
| Insuffisante (i) consultation ou (ii) prise en compte des parties prenantes | | | | ? | | X | |
| Déficit de dialogue de politique sectorielle avec le gouvernement ou blocage du projet par les autorités nationales | | | | X | | | |
| Prise en compte insuffisante des dysfonctionnements dans la politique et les pratiques locales d'attribution ou de gestion des marchés publics | | | | XX | | | |
| Déficit de concertation et de coordination avec les autorités locales et régionales | | | | XX | | | |

| PROBLEMES D'EFFICIENCE | 7 ACP MAS 05 | 7 ACP MAS 32 | 8 ACP MAS 03 | 8 ACP.MAS 9 | 9 ACP.MAS 6 | 8 ACP MAS 05 | 8 ACP MAS 011 |
|---|--|---|---|---------------------|-------------------------------------|----------------|---|
| | Programme de contrôle des mouches fruitières | Projet d'irrigation des plaines du nord | Programme de lutte contre l'érosion à Rodrigues | A nou diboute ensam | Decentralised Cooperation Programme | St MARTIN WWTP | Rehabilitation of Sewerage in CHA Housing Estates |
| Concernant les procédures, les outils de gestion et l'administration | | | | | | | |
| a) préparation des projets | | | | | | | |
| Délai d'instruction du projet attribué (i) au siège, (ii) à la Délégation, (iii) à l'ON ou (iv) aux parties prenantes | | | | X | XX | | |
| Centrage insuffisant des activités | | X | XXX | | XX | | |
| Inputs d'expertise technique ou institutionnelle insuffisants en amont de la stratégie de niveau national ou du projet | | | | | X | XX | |
| Insuffisante prise en compte ou analyse des alternatives pour la mise en œuvre du projet | | | | ? | ? | | |
| Perte de mémoire technique ou institutionnelle, duplication d'études ou de composantes | | | XXX | X | X | | |
| b) exécution des projets | | | | | | XX | XX |
| Cadre logique et indicateurs inadaptés comme outil de gestion | | XX | XX | XX | | X | |
| Insuffisante flexibilité dans la définition des activités à mettre en œuvre par le projet | | | | ? | | X | |
| Délais dans l'identification de situations (i) de blocage de l'exécution du projet ou (ii) de biais dans la mise en œuvre | | | | X | | X | |
| Faiblesse dans le contrôle des travaux : (i) mission de contrôle ou suivi par les autorités nationales | | | | ? | | XX | XX |
| Absence de système de monitoring | | X | XX | XXX | | X | |
| Primat du décaissement sur la recherche de solutions moins coûteuses, plus risquées, mais plus locales et reproductibles | | XX | XX | ? | | | |
| Absence de conditionnalités pour les engagements financiers | | | | | | | |
| Durée insuffisante du projet | | XX | XXX | X | XX | | |
| c) finalisation des projets | | | | | | | |
| Clôture prématurée de la convention de financement pour raison administrative | | XXX | | | | | |

Un élément déterminant dans les délais d'identification et d'instruction est la relative impréparation des interventions sur les secteurs tels que retenus dans le PIN. Sauf poursuite relativement rare d'une intervention précédente, chaque période de programmation doit abriter chacune des phases du cycle du projet, ce qui n'est pas réaliste sachant que la décision de financement est couramment acquise après deux ans de préparation et que la mise en place du dispositif d'exécution requiert fréquemment une autre année.

L'apprentissage des procédures de la CE est clairement identifié comme une étape consommatrice de temps et d'énergie par les services chargés de les mettre en œuvre. Sur la période sous évaluation, les seules formations dispensées pour surmonter ces difficultés ont été mises en œuvre en 2005 et n'ont pas représenté un volume d'heures significatif. Pour autant, ces procédures sont bien acceptées et sont considérées au même titre que celles des autres bailleurs de fonds (Cf. CJ 6.4). Une forte stabilité du personnel au sein des services de l'Ordonnateur National a permis de faire l'économie d'apprentissages successifs et d'assurer un fonctionnement efficace des relations de travail avec la Délégation.

La question de l'insuffisance des ressources n'a jamais été évoquée par les gestionnaires comme par les bénéficiaires des projets (cf. CJ 6.1). La dotation budgétaire est systématiquement jugée adaptée, au même titre que son affectation par poste. Cette appréciation est d'autant plus étonnante que les missions d'identification ne disposent en général pas des éléments nécessaires pour anticiper correctement le futur déroulement du projet et appliquent largement la technique du doigt levé intégrée en amont des considérations normatives sans lien avec le contexte.

Les procédures financières et contractuelles ne sont pas identifiées, en comparaison avec les procédures d'instruction et de décision, comme les principaux facteurs de retards dans la mise en œuvre des projets. Elles introduisent cependant des délais, mais qui sont demeurés relativement prévisibles. Le tableau de bord des contrats réalisé par les services de la Délégation établit approximativement à un an en moyenne le délai entre la date de décision de financement et le début d'exécution des contrats. Il n'est pas possible d'aller très en deçà de ce délai en termes d'analyse statistique dans la mesure où les nécessités du déroulement des activités peuvent justifier un certain nombre de délais (études techniques après les études de faisabilité ou d'APS, par exemple).

Un élément bien identifié de retard dans la mise en place des projets est le recrutement des équipes d'assistants techniques internationaux. Les délais de la procédure sont normatifs et ne sauraient être accélérés sans perdre les garanties qui ont présidé à leur définition. Une procédure d'introduction de clause suspensive peut être utilisée pour anticiper sur la date de décision de financement sans pour autant lier la CE. Cette procédure a pu être utilisée occasionnellement, mais les services centraux tiennent à lui conserver un caractère exceptionnel. Une réflexion, à mener en commun avec les bureaux d'études, serait souhaitable pour déterminer des formes de compensation adaptées en cas de généralisation de la clause suspensive (largement utilisée par d'autres bailleurs pour ce qui concerne les prestations d'appui technique).

Les taux de décaissements tels qu'ils apparaissent dans le tableau de bord tenu par les services de la Délégation ne font pas apparaître de contre-performance. Les sommes non-engagées ou non payées correspondent à des contrats dont la date de décision de financement ne remonte pas au-delà de 2003 et dont la majorité a été lancée en 2005 ou 2006.

Il n'y a pas eu de contentieux sur les projets de la CE pendant la période sous revue. Le projet d'appui aux PME a engagé des contentieux avec les mauvais payeurs, sans modifier significativement la situation.

L'analyse des alternatives constitue une étape de la définition des projets, mais elle ne donne pas lieu à une formalisation ou une restitution dans les documents de la CE (Cf. CJ 6.3). Il n'y a pas à proprement parler une mise à l'étude, mais plutôt des confrontations d'opinions ou d'avis avec un arbitrage final par le responsable direct du projet. Les travaux des consultants sont utilisés, si la qualité de la prestation le permet, mais sans caractère d'obligation. Les consultants ont eux-mêmes rarement le temps de réaliser une étude, ne serait-ce que comparative, du type force-faiblesse des différentes options envisageables.

L'équilibre entre le poids des procédures et la bonne utilisation des fonds a été trouvé pour la gestion des contrats et il est jugé acceptable et justifié par le gouvernement et, sous réserve d'une explication pédagogique, par les bénéficiaires. Il n'en va pas de même pour les procédures de préparation et d'instruction des projets. Dans ce domaine, il y a un net déséquilibre entre le temps consommé (jusqu'à 2 ans) et la qualité du produit issu de ces procédures. Ce n'est pas tant la réponse technique apportée au problème identifié ou le volume de ressources mobilisées (ni la répartition par poste de ces ressources), que le dispositif d'encadrement et de suivi qui y est associé. La CE ne dispose pas, à travers le cadre logique notamment, des indicateurs, des études de situation de référence et des mécanismes de transmission qui permettent d'une part d'apprécier objectivement les effets de ses actions et, d'autre part, d'être informé et de réagir en cas de dysfonctionnement interne, de blocage ou d'introduction de biais par des éléments contextuels.

QE 7 - Dans quelle mesure les interventions de la CE ont-elles évolué vers plus de cohérence avec ses priorités globales et ses documents sectoriels d'orientation?³³

Il y a eu une évolution positive de la qualité des documents de planification stratégique au niveau national et régional (DSP/PIN et DSR/PIR) en matière de cohérence avec les priorités globales de la CE. La description du cadre plus largement politique dans lequel opère la coopération de la CE s'est également améliorée. Cependant, la préparation technique des projets et programmes ne prend que très inégalement et en général mal en compte les orientations sectorielles de la CE et l'acquis communautaire.

Le Parlement et le Conseil Européen adoptent des documents d'orientation des politiques sectorielles ou de niveau supérieur qui lui sont soumis par la Commission.

³³ Le Parlement et le Conseil adoptent des documents d'orientation des politiques sectorielles ou de niveau supérieur qui lui sont soumis par la Commission. Ces décisions constituent un ensemble de principes qui doivent sous-tendre la mise en œuvre des interventions de la Commission dans le domaine de la coopération. A un autre niveau, la Commission produit des guides sectoriels plus techniques ou de directives qui doivent fonder une approche commune des interventions dans les différents pays partenaires. Cette question permet d'apprécier la prise en compte de cet ensemble d'orientation dans la programmation des interventions de la Commission et dans la mise en œuvre de ces interventions.

Ces décisions constituent un ensemble de principes qui doivent sous-tendre la mise en œuvre des interventions de la Commission dans le domaine de la coopération. A un autre niveau, la Commission produit des guides sectoriels plus techniques ou de directives qui doivent fonder une approche commune des interventions dans les différents pays partenaires. Les politiques et stratégies sectorielles qui cadrent l'intervention de la CE à Maurice sont résumées en annexe 2, QE 7.

Regardant le niveau planification pays, on constate une amélioration des documents de planification pays entre le PIN du 7^{ème} et du 8^{ème} FED et le DSP/PIN du 9^{ème} FED par rapport à la prise en compte du cadre plus large des politiques de développement de la CE et de celles du pays partenaire. Les PIN du 7^{ème} et du 8^{ème} FED se sont uniquement référés à la Convention de Lomé d'une façon standardisée (Cf. Annexe 2, CJ 7.1). C'est le DSP/PIN du 9^{ème} FED qui donne explicitement une orientation vers les objectifs généraux de développement fixés par les différents textes politiques et qui décrit d'une façon détaillée les objectifs de la coopération entre la CE et Maurice. Le document insère cet engagement dans le cadre plus large des politiques de développement de la CE en se référant au Traité d'Amsterdam, à l'Accord de Cotonou du 23 juin 2000 et à la Déclaration du 20 Novembre 2000 du Conseil et de la Commission. Basée sur une analyse du contexte du pays, une stratégie de réponse est mise en place expliquant davantage l'intégration des actions de la CE à Maurice dans le contexte des politiques internationales, européennes et nationales.³⁴ La cohérence et la complémentarité, deux principes auxquels la CE a souscrit, sont spécifiquement analysées.

Au niveau des programmes, l'objectif global de la réduction de la pauvreté se retrouve dans la plupart des planifications. L'insertion formelle du cadre politique et sectoriel plus large dans les documents de programmation des programmes est en général faible en comparaison avec les documents pays. Les conventions de financement des programmes se réfèrent uniquement à la Convention de Lomé ou de Cotonou. On n'y trouve ni de références à d'autres textes politiques et stratégiques, ni de référence aux stratégies sectorielles qui régissent les différents Programmes. Malgré le fait que les documents de planification des programmes se réfèrent peu aux documents politiques et sectoriels de la CE, l'exécution des programmes contribue à l'atteinte des objectifs formulés dans les différents documents cadre.

Néanmoins, on constate que les documents généraux et sectoriels mettent plus d'accent sur le développement des ressources humaines et des capacités institutionnelles, sur le cadre réglementaire et les aspects transversaux (gouvernance, genre, environnement) alors qu'une partie importante des programmes attribue plus d'importance aux travaux de réhabilitation et de construction. Le renforcement des capacités humaines et institutionnelles ainsi que l'amélioration du cadre réglementaire occupent une place moins importante. Le ciblage des ménages les plus pauvres, soit par sélection préférentielle pour des mesures, soit par des activités spécifiques en faveur des pauvres, est encore faible (Cf. Annexe 2, CJ 7.1).

QE 8 - Dans quelle mesure la stratégie communautaire a-t-elle été établie et mise en œuvre en coordination avec les autres bailleurs dans un souci de complémentarité de leurs initiatives ?³⁵

³⁴ Country strategy paper 2001-2007, p. 12

³⁵ La coordination et la complémentarité sont mentionnées dans les documents de politique communautaire comme un moyen essentiel pour accroître l'efficacité des interventions mises en œuvre dans le cadre de la coopération au

En l'absence des États-membres dans le champ de l'aide au développement, la CE a entretenu sur la période des relations d'échanges et de coordination avec les institutions financières internationales. Celles-ci ne disposant pas de représentations permanentes à Maurice, ces échanges n'ont pas pu être formalisés, mais sont devenus progressivement systématiques. L'intervention conjointe en appui au secteur de l'assainissement peut être considérée comme un aboutissement de ce souci de complémentarité des initiatives et de recherche de masse critique avec des portefeuilles généralement réduits. Le gouvernement a assumé sur la période un leadership dans la coordination.

Les bailleurs de fonds présents et actifs à Maurice sont principalement les institutions financières internationales (IFI) multilatérales. Les coopérations bilatérales actives dans le champ du développement se limitent à la France, et encore jusqu'à présent avec un champ d'action très limité (installation de l'AFD en cours). Il n'y a donc pratiquement pas matière à une concertation formalisée et opérationnalisée entre la CE et les États-membres. Les relations existent cependant, mais ne se positionnent pas sur une coordination opérationnelle (échanges d'information).

Les IFI multilatérales sont beaucoup plus présentes, et particulièrement la Banque mondiale, sur la période. Les organisations régionales et thématiques montent en puissance depuis 4-5 ans, mobilisées par la forte capacité diplomatique de Maurice et par son caractère de modèle de réussite économique. Ces organisations se positionnent sur pratiquement tous les secteurs et donc recoupent des interventions de la CE. Plusieurs cas de figure ont été constatés : complémentarité active dans le cadre d'un pool de financement mobilisé pour un secteur (l'assainissement, Cf. Q2), continuité chronologique où les nouvelles ressources sont affectées dans la continuité d'une intervention de la CE (irrigation), complémentarité technique comme par exemple le financement des réseaux secondaires d'irrigation à partir des canalisations principales financées par la CE et enfin complémentarité thématique en se positionnant sur des secteurs pour lesquels il n'y a pas eu d'intervention de la CE.

Malgré cette multiplicité d'interventions, il n'a pas été noté de cas de duplication ou de synergie négative alors que la seule forme institutionnalisée de concertation globale entre le gouvernement et les bailleurs de fonds est une réunion semestrielle. La coordination est pleinement assurée par le gouvernement sur la base d'une centralisation des échanges (Ministère des Finances et du Développement Économique) et de l'élaboration de politiques sectorielles et de plans d'investissement qui déterminent un cadre commun aux interventions d'appui extérieur.

Ce leadership du gouvernement n'exclut naturellement pas les relations horizontales entre les bailleurs de fonds, mais pour ce qui concerne l'exécution dans de bonnes conditions des projets, le contexte institutionnel est suffisamment porteur pour ne pas susciter de formes plus élaborées de concertation des bailleurs de fonds. L'absence de représentations permanentes des principales institutions financières contribue à réduire les surfaces d'échanges non institutionnalisées. Les contacts s'établissent lors des missions de programmation et de suivi des chargés de projets. La procédure

développement. Plusieurs bailleurs de fonds interviennent dans divers domaines et cette question vise à apprécier (i) l'ampleur et l'efficacité de la coordination au sein de la communauté des bailleurs et (ii) le degré de complémentarité entre leurs interventions respectives.

d'invitation réciproque aux temps forts de la coopération est acquise.

Les interventions des différents bailleurs de fonds sont positionnées dans les secteurs prioritaires pour le développement économique et la lutte contre l'exclusion dans le pays : appui PME (BEI), agriculture (FIDA, FAO), éducation, etc. ; certains secteurs, parmi les plus à risque tels que les NTIC, ou parmi les plus controversés pour l'aide publique (banques offshore) sont pris en charge directement par le budget de l'État, ce qui n'est rendu possible que par l'existence des appuis extérieurs pour les secteurs de base.

Il est cependant difficile d'apprécier le degré d'optimisation des interventions extérieures dans la mesure où la coordination est soumise à des procédures variées, avec des calendriers propres. En dehors des coûts de transaction induits, il y a lieu de considérer que cette approche plurielle conduit à des pertes d'efficacité qui peuvent être importantes.

Il n'a pas été identifié de situation réellement conflictuelle ou contre-productive entre les interventions des bailleurs de fonds. Dans le domaine de l'irrigation, des décalages entre les programmations ont pu retarder la mise en place des réseaux de distribution, mais ne les ont pas remis en cause.

Les synergies et les conflits potentiels ne sont pas explicitement analysés par les documents de programmation de la CE. Il n'est pas non plus fait mention de cas d'interaction, positive ou négative. Les possibilités d'interaction sont devenues de plus en plus restreintes au cours des PIN successifs avec la réduction du nombre de secteurs d'intervention et, au 9^{ème} FED, la mise en place d'une aide budgétaire.

QE 9 - Dans quelle mesure les stratégies et programmes régionaux ont-ils été programmés, préparés et mis en œuvre en recherchant la cohérence avec les stratégies communautaires de niveau national (et réciproquement) ?³⁶

L'importance de la place de Maurice dans la gestion des dispositifs de programmation régionaux (en termes de compétences de la fonction publique mauricienne et de localisation du siège de la COI à Maurice), a permis d'entretenir une cohérence certaine avec la programmation nationale.

Dans la mise en œuvre des programmes, les zones de contact ont été restreintes en dehors des secteurs ruraux et environnementaux, mais la cohérence de principe a été forte. En l'absence d'impacts négatifs, les impacts positifs directs entre des programmes régionaux et les interventions de niveau national ont malgré tout été limités à quelques interactions.

³⁶ Le principe de subsidiarité et les procédures d'élaboration et d'adoption des PIR et des PIN visent à garantir des effets de levier par la recherche de synergies entre les activités sur financements communautaires au niveau national et au niveau régional. Dans le contexte particulier de l'Océan Indien, des problèmes spécifiques de gestion des ressources naturelles partagées imposent des actions concertées. L'intégration des pays-membres à l'économie globale est un facteur essentiel de pérennisation des acquis de la croissance économique ou d'accélération de cette même croissance, tout particulièrement en fin de période sous revue où les préférences commerciales sont réduites et mises en question à moyen terme. Cette question vise à apprécier si (i) le niveau régional s'est imposé comme un référent des interventions de niveau national et, réciproquement, si (ii) les moyens mobilisés au niveau régional (pour le plaidoyer comme pour les interventions) ont été de nature à être suffisamment incitatifs par rapport à l'importance des enjeux.

Le principe de subsidiarité et les procédures d'élaboration et d'adoption des PIR et des PIN visent à garantir des effets de levier par la recherche de synergies entre les activités sur financements communautaires au niveau national et au niveau régional. Dans le contexte particulier de l'Océan Indien, des problèmes spécifiques de gestion des ressources naturelles partagées imposent des actions concertées. L'intégration économique régionale et globale des pays-membres est un facteur essentiel de pérennisation des acquis de la croissance économique ou d'accélération de cette même croissance, tout particulièrement en fin de période sous revue où les préférences commerciales sont réduites et mises en question à moyen terme.

Le défi d'une programmation régionale est l'identification des domaines d'intérêts communs des pays de la COI mais aussi des domaines dans lesquels les pays se trouvent en situation concurrentielle pour identifier un programme régional qui répond aux besoins communs et essaye de régler les domaines de concurrence au bénéfice de la région. Cet exercice de planification régionale est devenu plus complexe avec l'élargissement de la « région » de cinq pays de la COI pendant le 7^{ème} et 8^{ème} FED à une programmation de la CE qui cherche à répondre aux intérêts communs des 21 pays de la région de l'Afrique Australe et Orientale couverte par les organisations régionales CAO, COI, COMESA et IGAD.³⁷

En dehors du programme de coopération directe entre Maurice et la CE, le pays bénéficie aussi d'allocations régionales étant membre de la COI, du *Common Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA) et en même temps de la *Southern African Development Community* (SADC).

La COI a été créée en 1984 regroupant d'abord Madagascar, Maurice et les Seychelles. En 1986, l'actuelle Union des Comores et la Réunion (France) sont également devenues membres. Le but de la COI est la promotion du développement durable des îles du Sud Ouest de l'Océan Indien. Elle contribue à l'intégration régionale des quatre pays insulaires plus La Réunion et vise à accélérer le processus de la création d'une union douanière de la COMESA. La COMESA a été créée en 1994 entre autres pour

Programmes régionaux pendant la période évaluée :

7^{ème} FED :

- Projet de Développement des Échanges entre les Pays de l'Océan Indien (PRIDE) ;
- Programme Régional Environnement (PRE) ;
- Projet Régional Tourisme ;
- Projet Centre International des Civilisations Bantu (CICIBA).

8^{ème} FED :

- ECO Unité Technique de Gestion d'Aide Communautaire auprès de la COI ;
- ECO Programme Cadre de Coopération Technique ;
- Programme Régional de Protection des Végétaux (pour ce projet les Comores ne remplissaient pas les conditions préalables) ;
- Bourbon Axa Investment Fund ;
- Programme Régional Pêche ;
- Programme d'Education à l'Environnement (ARPEGE) ;
- Projet d'Appui à l'Intégration Régionale (faisait suite au PRIDE) ;
- Programme Culturel de la COI ;
- Programme d'Appui Régional aux Initiatives Télématiques des pays Membres de la COI (PARITE) ;
- Programme de Coopération Météorologique ;
- I&P Capital Investment Fund.

9^{ème} FED :

- Harmonisation des statistiques douanières et commerciales ;
- Support budgétaire pour la libéralisation économique ;
- Facilitation des investissements ;
- Suivi et surveillance des espèces pélagiques ;
- Programme de marquage du thon ;
- Pêche côtière et régionale ;
- Education environnementale ;
- Régulation environnementale et renforcement des capacités de gestion ;
- Gestion des ressources transfrontalières ;
- Transport et communication.

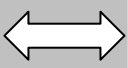


³⁷ Angola, Burundi, Comores, Djibouti, RD Congo, Erythrée, Éthiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Namibie, Rwanda, Seychelles, Somalie, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Uganda, Zambie, Zimbabwe

développer les ressources naturelles et humaines au bénéfice des populations de la région, pour promouvoir la paix et la sécurité dans la région, pour supprimer tous les tarifs et barrières internes au commerce, libéraliser le commerce et la coopération douanière et améliorer l'administration des transports et de la communication. Elle vise un environnement favorable et un cadre légal qui encourage la croissance du secteur privé. La **SADC** existe depuis 1980. Les objectifs de la SADC ont été complétés par la volonté des États Membres de prévoir la réduction de la pauvreté dans toutes les activités et programmes et de lutter contre le VIH/SIDA. Les objectifs prévoient entre autres d'atteindre un développement et une croissance économique, d'augmenter le niveau et la qualité de vie des peuples, de développer des valeurs politiques, des systèmes et des institutions communs ainsi que de promouvoir et de défendre la paix et la sécurité (cf. aussi QE 9 en annexe 2 pour plus de détails).

Les documents de planification pays commencent à prendre en compte la planification régionale à partir du DSP/PIN du 9^{ème} FED (2001-2007). Dans les documents antérieurs des 8^{ème} et 7^{ème} FED, il n'y a pas de références au contexte régional. Au contraire, ce sont les documents de planification régionale qui mettent le plus d'accent sur les jonctions et sur la nécessité de cohérence avec les interventions aux niveaux nationaux mais aussi au niveau suprarégional. Ce sont aussi bien les PIR du 8^{ème} que du 9^{ème} FED qui mentionnent le contexte politique plus large (Cf. Annexe 2, CJ 9.1).

Une analyse des objectifs de la CE au niveau national et régional indique que la plupart des objectifs du 7^{ème} FED sont bien complémentaires. La planification régionale se limite aux actions qui concernent les aspects inter-îles en laissant les domaines nationaux. L'éducation environnementale qui pouvait aussi se faire au niveau national de chaque pays fait exception à ce principe. L'agriculture n'a pas de pendant direct au niveau régional (voir Figure 11).

Figure 11 : Complémentarités entre planification régionale et nationale du 7^{ème} FED

| Objectifs PIN Maurice 7 ^{ème} FED | | Objectifs PIR COI 7 ^{ème} FED |
|--|---|--|
| Environnement <ul style="list-style-type: none"> ▪ Risque de pollution minimisée (déchets solides) ; ▪ Ressources naturelles exploitées de manière durable (GRN). |  | Environnement <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les problèmes environnementaux dépassant le cadre national sont maîtrisés. Le cadre réglementaire et les procédures administratives favorisent les échanges entre les îles ; ▪ Les connaissances et les savoir-faire environnementaux sont communs. |
| Economie <ul style="list-style-type: none"> ▪ Déplacement touristique facilité ; ▪ Potentiel de diversification de l'économie développé (formation) ; ▪ Ecoulement des produits agricoles facilité. |  | Appui aux PME <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les opérateurs économiques des différentes îles entretiennent des échanges ; ▪ Les échanges économiques et commerciaux inter-îles sont développés ; ▪ Le cadre réglementaire et les normes nationales sont harmonisées. |
| Agriculture <ul style="list-style-type: none"> ▪ Productivité agricole, particulièrement celle des petits producteurs rentabilisée ; ▪ Conditions de vie des petits producteurs améliorées pour ne pas abandonner l'agriculture. |  | |

Pendant le 8^{ème} FED, les objectifs sont aussi complémentaires, en ce qui concerne l'aspect environnement. Pourtant, la complémentarité n'est pas si directe si l'on regarde l'éducation environnementale qui continue d'être soutenue au niveau

régional, et le sous-secteur eau et assainissement au niveau national. La complémentarité semble plus évidente dans le deuxième domaine où la CE appuie la capacité professionnelle et la production des PME au niveau national et renforce le cadre réglementaire et les échanges au niveau régional (Cf. Annexe 2, CJ 9.1).

Figure 12 : Complémentarités entre planification régionale et nationale du 8^{ème} FED

| Objectifs PIN Maurice 8 ^{ème} FED | | Objectifs PIR COI 8 ^{ème} FED |
|--|---|---|
| Environnement/Eau et assainissement <ul style="list-style-type: none"> ▪ Environnement protégé des pollutions des eaux usées ; ▪ Cadre de vie plus sain dans les quartiers (égouts). | ↔ | Environnement/ GRN <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les ressources naturelles sont exploitées et valorisées de manière soutenable (programme d'éducation environnementale). |
| Renforcement aux PME et ressources humaines <ul style="list-style-type: none"> ▪ Production et échanges réalisés par le secteur privé ; ▪ Productivité de la main-d'œuvre améliorée. | ↔ | Echanges des biens et services <ul style="list-style-type: none"> ▪ La libéralisation des échanges est effective ; ▪ Les flux commerciaux et les investissements sont importants ; ▪ Les politiques, les réglementations et les actions sont coordonnées au niveau régional. |

Pendant le 9^{ème} FED, c'est encore le secteur environnement qui se retrouve aussi bien au niveau national que régional mais encore dans deux sous-secteurs différents. Le deuxième domaine de la coopération décentralisée est un amalgame dont les sous-composantes se complètent avec les actions du niveau régional.

Figure 13 : Complémentarités entre planification régionale et nationale du 9^{ème} FED

| Objectifs PIN Maurice 9 ^{ème} FED | | Objectifs PIR 9 ^{ème} FED (21 pays) |
|--|---|---|
| Environnement/Eau et assainissement <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestion durable des ressources en eau ; ▪ Protection des ressources en eau. | ↔ | Environnement <ul style="list-style-type: none"> Les stratégies et des instruments communs fondent la gestion durable des ressources naturelles. |
| Coopération décentralisée <ul style="list-style-type: none"> ▪ Environnement restauré et protégé par les initiatives communautaires ; ▪ Initiatives économiques viables. | ↔ | Intégration économique et commerce <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'intégration des marchés communs et la création d'une union douanière ; ▪ Respect des dispositions de l'OMC ; ▪ Négociation d'accords de partenariat économiques ; ▪ Les politiques sont harmonisées dans le cadre d'un plan régional ; ▪ La politique de pêche est soutenable ; ▪ Les coûts de transport sont plus faibles. |
| | ↔ | |

Au niveau des objectifs des documents de planification, on constate donc une bonne complémentarité entre niveau régional et national. Cela laisse la question ouverte de savoir si cette complémentarité conceptuelle s'est traduite par des effets positifs pendant l'exécution des programmes.

Des indications directes sur des complémentarités entre programmes régionaux et nationaux ont été trouvées entre les deux programmes régionaux *Marquage de Thons* et le projet *Suivi, Contrôle et Surveillance (SCS)* financés sur le 9^{ème} FED qui contribuent tous deux à une meilleure gestion des ressources en thons. Les actions des deux programmes régionaux sont renforcées par la mise en place d'un système

de suivi des bateaux à Maurice sur fonds du 4^e Accord Pêche³⁸. Un autre exemple de complémentarité est l'utilisation des recommandations du Programme Mouche Fruitière par le Programme Régional PRPV. Toutefois, on constate que le nombre de contacts directs entre programmes régionaux et nationaux n'était pas élevé (Cf. Annexe 2, CJ 9.1).

QE 10 - Dans quelle mesure les stratégies développées par l'aide programmable ont-elles été affectées par la mise en œuvre d'autres politiques communautaires (accords commerciaux, accords pêche, normes sanitaires, etc.) et d'autres instruments horizontaux d'intervention (et réciproquement) ?³⁹

Une analyse complète des différents instruments de la CE est difficile à réaliser dans le cadre d'une évaluation de niveau national. Les institutions qui gèrent les différents instruments de financements disposent de leurs propres services et procédures d'évaluation. Les modalités d'accès et d'échanges d'information ne sont pas assez clairement définies pour assurer l'accès aux données et documents nécessaires pour répondre de manière précise à la question évaluative. L'appréciation générale pour Maurice est celle d'un impact limité des autres instruments sur l'aide programmable. Les montants mobilisés par les autres instruments ont été un complément important de l'aide programmable pour contribuer au développement du pays.

Dans les documents de politique communautaire, la cohérence fait partie des moyens essentiels pour accroître l'efficacité de la coopération au développement. Les conventions entre les pays ACP et la CE prévoient plusieurs instruments pour le financement des actions de développement dont l'application devrait être complémentaire et cohérente. L'article 61 de l'Accord de Cotonou définit les natures suivantes de support au développement:

- Le financement des projets et programmes, des lignes de crédit, des mécanismes de garantie et prises de participation, une aide budgétaire directe ou indirecte, des ressources humaines et matérielles pour l'administration et la supervision des projets et programmes et des programmes sectoriels et généraux d'appui aux importations ;
- L'aide budgétaire directe en appui aux réformes macroéconomiques ou sectorielles ;
- Une aide budgétaire directe apportée progressivement aux politiques sectorielles en remplacement des projets individuels.

Une analyse complète des différents instruments de la CE est difficile à atteindre dans le cadre d'une évaluation pays. Différentes institutions de la CE gèrent les instruments de financements et disposent de leurs propres services et procédures d'évaluation. L'analyse suivante est faite sur la base des informations partielles rendues disponibles pendant l'évaluation. Par conséquent, l'analyse restera aussi

³⁸ EU-Republic of Mauritius (sans date), p. 23

³⁹ La cohérence fait partie, dans les documents de politique communautaire, des moyens essentiels pour accroître l'efficacité de la coopération au développement. Cette question vise à apprécier le degré de cohérence entre les stratégies de développement (sur l'aide programmable FED de niveau national et régional) et d'autres politiques et instruments communautaires.

partielle.

En appliquant parallèlement plusieurs instruments, la CE devrait s'assurer qu'ils ne causent pas des duplications et des chevauchements entre les actions, mais plutôt des effets de complémentarité et de synergies. Pour y arriver, il est nécessaire d'analyser en premier lieu les domaines d'action et les effets des différents instruments pendant la phase de planification. C'est à partir du 9^{ème} FED que les interventions des différents instruments de la CE ont été prises en compte de manière détaillée par les documents-programmes. Avant, les PIN faisaient peu ou pas de références aux interfaces entre les programmes, projets et autres instruments communautaires.

Les différents instruments que la coopération de la CE a appliqués à Maurice (Cf. Annexe 2, CJ 10.5) sont le Protocole Sucre et l'Accord Préférentiel Sucre, les Accords Multifibres (AMF), les Accords Pêche et les interventions de la Banque Européenne d'Investissement (BEI).

La plupart des actions de la CE s'exécutent en complémentarité et cohérence entre les différents instruments. Toutefois, il y avait aussi quelques recoupements. Depuis 1975, Maurice a bénéficié dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC) du Protocole Sucre. Le quota annuel de Maurice s'est élevé à 491.000 t de sucre brut, ce qui a couvert plus de 90% du sucre mauricien destiné à l'exportation (517.506 t en 2003). En plus, Maurice a pu livrer du sucre supplémentaire pour le marché européen sous les Accords Préférentiels Sucre signés en 1995 pour une durée de six ans. Dans les accords, des quotas annuels ont été fixés par la CE pour satisfaire la demande sucrière de l'industrie européenne.⁴⁰ Avec la réduction du prix européen du sucre de 36% à partir de 2007, le secteur sucre subit maintenant une forte pression d'ajustement structurel. Pour alléger les changements induits par la baisse de prix, la CE a mis à disposition un fonds de récompense de 230 M€ aux pays ACP producteurs de sucre.

Le protocole sucre et les accords préférentiels sucre ont d'un côté beaucoup contribué au développement du pays en fournissant une partie importante des revenus d'exportation. Néanmoins, ils ont aussi fortement encouragé l'orientation presque unique du secteur agricole du pays sur le sucre en négligeant la diversification par le développement d'autres cultures. Les subventions du Protocole ont été complétées sur fonds du 7^{ème} FED par le financement du NPIP et du Programme Irrigation de la Côte Occidentale qui pour une grande partie ont bénéficié aussi à la production sucrière (Cf. Annexe 2, CJ 10.5).

C'est la composante diversification du NPIP qui a subi un effet négatif du Protocole Sucre. La forte rentabilité (subventionnée) du sucre pour les producteurs a handicapé les mesures de diversification, objectif important recherché. La CE a reconnu et pris en compte cet antagonisme dans le DSP/PIN du 9^{ème} FED qui formule «*Reform of the agricultural sector – such as diversification of the product base – remains difficult to implement so long as the well organised sugar sector remains profitable* ».

On constate donc une forte concentration des subventions sur le secteur sucre qui a bénéficié du Protocole Sucre, des Accords Préférentiels Sucre, des fonds du 7^{ème} FED et maintenant d'un fonds de récompense. Cela est complété par une forte subvention nationale du prix de l'eau d'irrigation. Les évaluateurs doutent que cette concentration des subventions reflète l'importance actuelle du secteur pour le développement de l'économie nationale.

Les investissements de la BEI constituent un outil important de développement dans

⁴⁰ <http://www.acpsugar.org/SPS.html>

la coopération entre Maurice et la CE. Depuis 1993 la BEI a alloué un total de 82,6 M€ sur fonds propres pour des projets qui étaient encore en exécution fin 2005 (cf. chapitre 3.3.4 et I10.1.2 en annexe 2).⁴¹ Les financements de la BEI ont constitué 35% des apports de la CE pendant le 7^{ème} et 8^{ème} FED (voir aussi chapitre 2.6.1). Un prêt de 10 M€ a été rendu disponible pour la construction d'une station électrique charbon-bagasse au nord de l'île qui a commencé à être opérationnelle en 2000.⁴² Les projets en cours à la fin 2005 sur capitaux à risque ont été des investissements dans le secteur touristique, dans l'énergie et l'eau et des prêts à la Banque de Développement Mauricien pour des crédits aux PME. Ces investissements contribuent à la diversification de l'économie de Maurice. Ils améliorent les conditions pour l'intensification des échanges avec l'extérieur (aéroport, terminal) et pour le développement des activités économiques (par exemple eau, assainissement et énergie pour le tourisme et l'industrie locale). Les financements de la BEI forment un outil important et approprié pour Maurice qui est un pays qui occupe déjà un niveau économique appréciable.

En dehors de la compensation des captures européennes dans les eaux mauriciennes, les Protocoles Pêche visent le développement d'une pêche durable. L'appui à la recherche des bases scientifiques et aux mesures de gestion, y compris la surveillance contribue à l'atteinte de cet objectif. En plus, il y avait des synergies avec d'autres programmes de la CE. Les activités financées sur fonds des protocoles pêche ont été complémentaires aux activités du Programme Régional de Surveillance et Contrôle, ainsi qu'à celles du Programme de Marquage de Thons. Toutefois, il est clair que les fonds rendus disponibles au secteur pêche à travers les accords ne suffisent pas pour un développement du secteur pêche mauricien et ainsi à l'exploitation d'une ressource importante du pays. Cela se manifeste d'une part par les captures mauriciennes qui stagnent et d'autre part par l'augmentation des importations de poissons. Les acteurs du secteur ont certaines craintes que les Protocoles Pêche empêchent des financements plus importants pour le secteur, par exemple à travers un programme FED (Cf. Annexe 2, CJ 10.5).

⁴¹ Communication directe BEI

⁴² EU-Republic of Mauritius (sans date), p. 21

QE 11 - Dans quelle mesure la programmation, la préparation et la mise en œuvre des interventions de la Commission (i) ont pris en compte et promu les priorités transversales liées à l'État de droit, au genre et aux aspects environnementaux et (ii) dans quelle mesure cette prise en compte a-t-elle eu un impact positif ou négatif (avancées concrètes) dans chacun des domaines concernés ?⁴³

L'environnement est le domaine où la CE a mis en œuvre des initiatives pour intégrer les priorités transversales dans ses projets, et ce avec quelques résultats probants (lutte contre la mouche fruitière). Dans le domaine de la gouvernance, beaucoup reste à faire, mais la qualité du partenariat entretenu avec le gouvernement rend le positionnement de la CE délicat. La dimension genre n'est pas intégrée dans les projets.

Les priorités transversales ont été prises en compte de manière très différente dans chacune des trois périodes de programmation de l'aide communautaire, mais la qualité s'est globalement améliorée. Le PIN 8^{ème} FED n'évoque pas du tout les priorités transversales. Le DSP du 9^{ème} FED rappelle, au début du document, les principes directeurs de l'État de droit dans la brève description qu'il donne des objectifs de la coopération de la Commission. Dans son annexe 6, le même document donne un aperçu des textes légaux constitutifs de l'intégration de l'environnement dans la coopération de la Commission avec les pays partenaires. Il semble s'agir d'un rappel à l'adresse de qui de droit. Le même document constate que le bénéfice de la forte croissance économique des années 80 et 90 à Maurice a profité de manière inégale aux hommes et aux femmes. Cette observation n'a pas été prise en compte dans la formulation des priorités ou des activités à inscrire dans le PIN du 9^{ème} FED.

Dans le cadre d'une facilité d'assistance technique (dotée de 0,5 M€) pour la période 2002-2007, la possibilité de recruter des consultants pour des questions d'environnement, genre et autres est mentionnée, mais l'utilisation de cette facilité devra être analysée pendant la phase de terrain. Les derniers rapports annuels font systématiquement référence aux questions de genre et à l'environnement, mais les développements ne sont souvent que copiés d'une année à l'autre. En résumé, on peut dire que la prise en considération des priorités transversales n'est pas suivie de manière systématique. L'absence d'indicateurs les concernant dans presque tous les projets est sûrement la raison principale de ce manque de rigueur.

En ce qui concerne la situation de l'état de droit, Maurice est un des états d'Afrique ayant le moins de problèmes. Pourtant quelques rapports conjoints ont tout de même parlé d'une corruption accrue. Maurice a régressé sur la liste de corruption de Transparency International du 34^e au 52^e rang et l'index est tombé de 5,2 à 4,1 sur 10 durant les 5 dernières années. Cela pourrait aussi signifier une plus grande

⁴³ Les Conventions de Lomé, ainsi que l'Accord de Cotonou (article 20) insistent sur une prise en compte active des aspects transversaux liés à la bonne gouvernance, au genre et aux aspects environnementaux pour l'ensemble des activités de développement de la Commission Européenne. Cette prise en compte doit entre autres améliorer l'impact et la durabilité des interventions. Cette question vise donc à mesurer le niveau de prise en compte de ces aspects dans la programmation et la mise en œuvre des activités de la Commission à Maurice. Il s'agira en particulier d'apprécier dans quelle mesure ces aspects font l'objet d'une attention appropriée dans la stratégie et la manière dont elle se traduit dans les interventions de la Commission (importance donnée à ces questions dans la formulation des activités; capacité et incitations à définir, collecter et analyser des indicateurs liés à ces aspects; capacité à impliquer et à développer la prise de conscience des parties prenantes...). Sous réserve d'une prise en compte, des avancées concrètes peuvent-elles être identifiées et associées aux interventions de la Commission dans la mise en place ou la consolidation de l'État de droit, des droits de l'Homme et de l'Enfant, la participation des femmes dans les dimensions stratégiques du développement et de l'organisation sociale et la protection et valorisation de l'Environnement et des ressources naturelles.

perception du thème par le public, sans dégradation de la situation. L'index est un index de perception. Il faut tout de même noter que le nouveau Gouvernement n'a pas encore débloqué les moyens nécessaires pour la poursuite du processus de la « Africa Peer Review » dans le cadre du NEPAD ; Maurice était un des pays pilote et est le seul qui n'a pas encore terminé la revue. Par contre, Maurice s'est dotée d'un Code of Corporate Governance, d'un Financial Reporting Act (2004), d'un National Committee on Corporate Governance, d'un Central Tender Board etc., créations qui ont toutes la volonté de renforcer les bases d'un état de droit pour donner confiance aux investisseurs internationaux. Les rapports annuels conjoints affirment régulièrement que la croissance de l'économie mauricienne a également été un effet de la politique de partenariat du gouvernement Mauricien avec le secteur privé et les organisations de la société civile, parallèlement à la création de conditions macroéconomiques favorables.

Dans les documents de programmation et dans les rapports annuels (conjoints), il y a peu de mentions de l'état de droit ; l'importance du thème a augmenté dans les rapports et l'information est devenue de plus en plus détaillée. Par contre, il n'y a pas de mécanismes concrets pour suivre le développement de l'état de droit (par ex. : observation permanente à travers des indicateurs) ou pour faire contribuer tous les projets au développement de l'état de droit (par ex. : à travers des indicateurs spécifiques).

En ce qui concerne les projets exécutés sous les 7^{ème} et 8^{ème} FED, aucune activité n'a été prise en compte dans les projets des secteurs agriculture / ressources naturelles et appui au secteur privé (PME). Le projet Formation des cadres policiers (MAS 7007/001) a été considéré comme un succès dans les rapports annuels et a probablement pu contribuer au renforcement de l'État de droit. Néanmoins le « Country Overview » de l'année 2003 parle du manque de professionnalisme de la police à Maurice. Un projet avec le titre « Enhancing Democracy and the State of Law » a été financé durant la même période. Très peu de documents étaient disponibles sur les deux projets, et il n'était pas possible de trouver des interlocuteurs, étant donné la courte durée de la mission. Enfin, l'appui de la CE aux acteurs non-étatiques a augmenté pendant la période sous revue. Un renforcement de la société civile figure parmi les actions de renforcement de l'État de droit. Dans le cadre de la coopération décentralisée, il est prévu de promouvoir les structures décentralisées ainsi que les organisations de la société civile. La composante Bonne Gouvernance dans le cadre de la Coopération Décentralisée aura pour activités principales « Conscientisation (awareness) sur la corruption et lutte contre la corruption » ; « Formation et outillage pour les ANE » ; « Assistance aux organisations privées sur la bonne gouvernance » et « Appui aux actions sur les droits de l'homme, femmes et enfants, orientation de la jeunesse ». Des organisations non-gouvernementales intéressées peuvent faire des propositions de projets afin de promouvoir l'idée de la bonne Gouvernance. Jusque là, aucune relation ne peut être établie entre les actions de la CE et la situation de l'état de droit. L'impact des activités dans le cadre de la coopération décentralisée sera à analyser plus tard.

Dans le secteur de l'appui à l'état de droit, le PNUD appuie le Gouvernement dans l'exécution de la « Africa Peer Review » (voir ci-dessus). De plus, le PNUD finance un Projet anti-corruption et le Développement de la Stratégie pour les droits humains. Le PNUD a enfin mis en place un « Democracy Development Trust Fund », également à Maurice.

L'intégration des aspects environnementaux dans les actions de développement de la CE a été définie par la COM 264 finale, 2000. L'objectif est d'intégrer les

considérations environnementales dans la programmation et l'exécution de toutes les actions de l'aide communautaire. Une fonction particulière incombe au renforcement des capacités institutionnelles et administratives pour la gestion efficace de l'environnement et l'établissement d'un cadre réglementaire de contrôle d'application. La CE devrait aussi soutenir les efforts des pays partenaires à participer aux négociations internationales en la matière, notamment dans le cadre de l'OMC.

La stratégie de la CE à Maurice ne prend pas seulement en compte l'environnement comme un aspect transversal mais a mené une partie importante de ses actions dans le secteur environnement. La préservation de l'environnement et les aspects liés au développement durable ont fait partie des secteurs de concentration des 7, 8 et 9^{ème} FED. Pendant le 7^{ème} FED (50% de financement), l'accent a été mis sur les déchets solides et la gestion des ressources naturelles à Rodrigues. Le Programme Mouche Fruitière a eu un effet positif sur l'environnement. Par rapport aux campagnes complètes de traitement d'arbres, l'application des techniques du programme a permis de réduire considérablement les quantités de pesticides utilisées. L'éradication précoce de l'incursion de la mouche de fruit orientale a évité une campagne de traitement ultérieure et les mesures de quarantaine réduisent les mesures de lutte subséquente.

Pendant le 8^{ème} FED, un secteur de concentration a été l'eau et l'assainissement. Un projet de lutte contre l'érosion a continué avec les mesures de gestion des ressources naturelles à Rodrigues. L'environnement est le secteur le plus important des actions du 9^{ème} FED avec deux grands projets d'assainissement. Les projets hors du secteur de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement ne parlent guère des aspects environnementaux et aucune action n'est prévue à ce niveau.

En 2000, le gouvernement Mauricien a adopté une Stratégie Nationale de l'Environnement et un Plan d'investissement pour l'environnement.

En ce qui concerne le thème transversal du genre, on peut constater que Maurice est un pays sensible à la question de genre et de la mobilisation des femmes, en particulier pour le développement en relation avec les autres pays de la sous-région. La constitution garantit l'égalité de tous les citoyens et la discrimination sexuelle est illégale. La législation est proche des normes européennes et comporte par ex. des lois sur la violence domestique. La « Politique nationale de genre » a été publiée en mars 2005 avec un plan d'action de sa mise en œuvre. Depuis, il y a des points focaux de genre dans chaque Ministère. Des guidelines et des formations aident à tenir compte des questions genre dans les décisions de budget (gender sensitive budgeting). Le National Women's Council existe depuis 1985 et le National Women Entrepreneur Council a été également créé. La durée de la mission n'a pas permis de se rendre auprès de ces deux organismes.

D'après les indicateurs genre du pays, la situation des femmes égale la situation des hommes dans beaucoup de domaines. Les chiffres sur le taux de scolarisation montrent un ratio proportionnel au primaire et des chiffres plus forts pour les filles au niveau secondaire et tertiaire ! Les indicateurs pour la population féminine atteignent ceux de la population masculine et les dépassent parfois. Mais il reste tout de même des problèmes. Dans la vie politique, les femmes sont toujours sous représentées. Il n'y a que 15% de femmes au parlement. Dans le secteur de l'économie, les femmes gagnent moins que les hommes et sont plus concernées par le chômage par ex. à cause de la crise dans le secteur du textile. Parmi les pauvres du pays, on compte plus de femmes que d'hommes.

Certains documents de programmation ainsi que les rapports annuels et quelques projets portent attention à la situation des femmes. Mais il n'y a pas de mécanismes pour assurer le suivi régulier de l'aspect genre dans la programmation des projets. Il n'y a guère d'indicateurs concernant le genre. La plupart des indicateurs ne font pas de distinction selon le sexe : parmi les indicateurs de la Coopération Décentralisée par exemple, un seul parle des femmes, mais il est difficile à comprendre (Gender neutrality of microprojects).

Aucun projet ne s'adresse expressément à l'aspect genre. L'aspect est partie intégrante de plusieurs projets, mais souvent très peu visible. Les femmes profitent parfois même plus que les hommes. L'aspect est négligé dans les programmes du secteur agricole/gestion des ressources naturelles et de la promotion du secteur privé. Il n'est pas pris en compte au niveau de la planification ou de l'exécution. Le rapport d'évaluation à mi-parcours du projet Appui aux PME ne donne aucune information spécifique sur le thème du genre. Les termes de référence pour la mission ne prévoient même pas que les consultants fassent des analyses selon le genre.

Le projet d'appui au « Clothing Technology Centre » a concerné les PME du secteur textile qui emploient surtout des femmes. La réussite du projet, qui s'est traduit par une forte demande des services du CTC, a certainement aidé à rendre les emplois de milliers de femmes plus sûrs, sans pour autant cibler spécifiquement les femmes et sans même les mentionner dans les documents de programmation. Néanmoins, beaucoup de femmes ont perdu leur travail et sont maintenant au chômage. Il est évident que les femmes sont les plus concernées par la crise du secteur du textile. Alors que les femmes comoriennes perdent leur travail, des Chinoises sont importées et travaillent dans des conditions proches de l'esclavage. Beaucoup de femmes sont aussi chefs d'entreprises, mais les projets n'ont pas eu de programmes spécifiquement pour elles. Aucune donnée n'existe sur la façon dont le CTC considère les femmes. Les microréalisations ont été les projets les plus favorables au genre. Pourtant les documents de programmation ne le mentionnent pas et il n'existe pas de chiffres exacts.

Dans le cadre de la Coopération Décentralisée, les femmes et leurs organisations peuvent profiter d'un appui. Mais elles doivent être capables de formuler des projets. Des formations dans ce sens sont prévues. Le Ministère des femmes souligne que les organisations de femmes comme le National Women's Council n'ont pas la capacité de formuler des projets et qu'elles auront besoin d'appui dans ce domaine.

Au niveau des autres bailleurs, un Projet d'IFAD (Poverty Alleviation Programme) et du PNUD (Capacity Building for Gender Equality and Empowerment of Women) s'adresse directement aux femmes.

Le Ministère des femmes voit la nécessité d'appuyer les femmes dans la création de petites entreprises (micro-entreprises) ou sur le plan AGR : « Les femmes ont besoin de l'emploi » (également pour réussir dans la lutte contre la pauvreté). Le ministère de la Femme demande à être plus associé aux débats sur le 10^{ème} FED.

La principale observation à formuler est la recommandation suivante : les aspects «État de droit», «Environnement» et «Genre» ne sont pas suivis au niveau des indicateurs spécifiques à ces thèmes au sein de chaque projet et programme. Les thèmes ne sont donc pas assez respectés. C'est pourquoi il faut systématiquement suivre les priorités transversales à travers des indicateurs au niveau de chaque projet pour avancer.

5 Conclusions

Les conclusions issues de la présente évaluation sont de deux ordres :

- des conclusions globales qui sont considérées comme des enseignements majeurs, qui dépassent le cadre des projets et qui sont susceptibles de mettre à jour des pistes pour l'amélioration du partenariat avec Maurice (voir plus largement avec les autres pays partenaires de la CE dans la zone ACP) et de ses effets
- des conclusions spécifiques à une question évaluative qui ont une visée plus opérationnelle et sont d'une pertinence plus limitée géographiquement.

5.1 Conclusions globales

Les conclusions globales ci-après renvoient à des recommandations correspondantes au § 6.1.

Conclusion 1 basée sur QE 1, 2, 3, 4 et 5 : Les interventions de la CE répondent aux besoins de la croissance économique du pays et aux exigences de la lutte contre la pauvreté (Cf. CJ 1.1.) en tenant compte des spécificités de Maurice et de Rodrigues. Elles ont été convergentes avec les priorités du gouvernement pendant les 7 et 8^{ème} FED et y ont correspondu encore plus étroitement pendant le 9^{ème} FED.

Conclusion 2 basée sur QE 1, 2, 7 et 11 : Les processus et les produits de l'analyse stratégique et de la programmation ont primé sur le sens et les résultats. Le dialogue de politique a eu une qualité très inégale, et est parfois resté largement formel, du moins au niveau de la stratégie-pays. Cette situation risque de se traduire à moyen terme par un déficit de partenariat (⇒ **Recommandation 1**).

Conclusion 3 basée sur QE 1, 2 et 6 : La quantité comme la qualité des éléments d'information et d'analyse des DSP élaborés spécifiquement pour définir la stratégie de réponse ont été insuffisantes pour fonder de manière crédible une vision communautaire des politiques et des bonnes pratiques (sur la base par exemple des acquis communautaires) et donc un dialogue constructif avec le gouvernement comme avec les autres parties prenantes. La délégation comme le siège n'ont pas eu le volant de ressources financières nécessaire pour mobiliser des appuis spécifiques en expertise (études macroéconomiques, analyse stratégique sectorielle, etc.) et en savoir-faire (facilitation des phases de concertation) pour éviter une certaine marginalisation de la démarche stratégique (dans un domaine où les principaux bailleurs de fonds sont restés en concurrence) au bénéfice d'une programmation plus conventionnelle (⇒ **Recommandation 2**).

Conclusion 4 basée sur QE 1, 2, 3, 4 et 5 : Il a manqué dans la stratégie-pays une gestion par résultats plutôt que par séquence de programmation ; la détermination d'un changement de secteur de concentration n'est pas argumentée sur la base des résultats acquis (ou de l'impossibilité d'atteindre les résultats attendus), mais plutôt sur la pertinence d'un nouveau secteur de concentration. L'entrée dans un secteur de concentration est rarement anticipée et préparée dans la période de programmation précédente. Le désengagement progressif d'un secteur de concentration n'est pas envisagé dans la période de programmation suivante. Les volumes des PIN des petits pays insulaires n'autorisant qu'un secteur de concentration, le phénomène est amplifié (⇒ **Recommandation 2**).

Conclusion 5 basée sur QE 2 et 6 : L'appui budgétaire sectoriel en faveur de

l'assainissement a fortement contribué à l'adoption d'une approche sectorielle et a augmenté significativement le volume des eaux usées collectées et traitées (quoiqu'avec un retard important). Le renforcement des capacités et de l'efficacité de l'agence en charge de l'assainissement a été le principal point faible de l'action conjointe du gouvernement et des bailleurs de fonds. Le tableau de bord des indicateurs s'est avéré n'avoir pas anticipé ce risque et n'a pas joué son rôle de mécanisme d'incitation à des actions décisives de la part du gouvernement. La prévalence des intérêts à court terme dans les pratiques politico-administratives constitue un risque réel dans la perspective de l'aide budgétaire globale (⇒ **Recommandation 3**).

Conclusion 6 basée sur QE 2, 3, 4, 5 et 6 : Les délais d'instruction et de démarrage de l'exécution des projets ont été très importants, mais ils sont acceptés comme une contrainte nécessaire par le gouvernement et, dans une moindre mesure, les bénéficiaires (déficit de communication). Il en va de même pour les durées exigées par la plupart des procédures d'appel d'offres (hormis pour les fournitures, pour lesquelles il y a inadéquation entre la lourdeur des procédures et le volume des achats correspondants). L'effectivité de la contrepartie en termes de sécurisation de l'emploi des fonds publics est reconnue et appréciée. Il n'en va pas de même pour la qualité de la conception des projets, particulièrement en termes de dispositifs de mise en œuvre et surtout de suivi-évaluation (⇒ **Recommandation 3 et 4**).

Conclusion 7 basée sur QE 4 et 5 : Les règles de durée de vie des projets et les délais d'instruction et démarrage raccourcissent la période de mise en œuvre d'activités généralement trop ambitieuses (Cf. QE 1). Elles mettent sous pression les unités de gestion des projets qui se focalisent alors sur les décaissements plutôt que sur les processus, la démarche participative, le dialogue, avec un impact négatif sur les résultats et surtout sur la durabilité des interventions de la CE. Les taux de décaissements sont quant à eux pratiquement toujours satisfaisants (⇒ **Recommandation 5 et 6**).

Conclusion 8 basée sur QE 2 et 3 : Les unités de gestion des projets n'ont généralement pas la capacité de faire obstacle à une dénaturation du sens du projet ou de ses procédures par l'environnement politique et, dans une moindre mesure, administratif dans lequel il s'inscrit, comme dans le cas de l'utilisation des crédits pour les PME. Le dispositif de suivi et la Délégation sont restés inefficaces pour résoudre ce type de situation. Les projets acquièrent, une fois lancés, une forme d'inertie qui rend extrêmement difficile l'obtention de toute sanction ou suspension, quelle qu'en ait été sa nécessité pour l'atteinte des résultats attendus. Dans une certaine mesure, les arbitrages en termes de dégradation des relations de partenariat et de surcoûts induits prennent en général le pas sur le respect des termes de la convention de financement (⇒ **Recommandation 7**).

Conclusion 9 basée sur QE 2, 3, 5 et 6 : Le dispositif de suivi a été une faiblesse majeure de tous les projets sous revue. Les dysfonctionnements se retrouvent :

- dans l'absence de système d'alerte en cas de blocage interne (conflits au sein des équipes chargées du projet ou avec l'administration) ou d'interférences externes (octroi des prêts sans respecter les critères initialement convenus, pressions pour défendre les intérêts d'un concessionnaire ou d'un prestataire) ;
- dans l'incapacité de mesurer les effets du projet, que ce soit par manque de situation de référence ou par insuffisance d'investissement dans la conception et la mise à jour des indicateurs prévus dans le cadre logique.

Par contre, l'exercice du rapport annuel conjoint et celui de la revue mi-parcours, surtout à partir de la mise en place de la déconcentration, sont devenus des

instruments importants et porteurs de sens. Ils restent cependant limités par les données de base qu'ils sont à même de mobiliser.

Le dispositif de suivi est nécessairement associé au cadre logique des projets, or le constat de faiblesse conceptuelle et pratique de cet exercice central de programmation et de préparation des projets est récurrent. Cette inadaptation est particulièrement marquée pour la définition des indicateurs objectivement vérifiables qui sont identifiés de manière très rudimentaire, sans contrôler leur caractère vérifiable et la couverture des objectifs spécifiques et des résultats attendus. Il est rarement fait par exemple un état de la situation de référence qui est pourtant le fondement même de la validité du dispositif pour le monitoring comme pour l'évaluation (⇒ **Recommandation 8**).

Conclusion 10 basée sur QE 7: Les principes de base de l'aide programmable communautaire aux différentes périodes couvertes par l'évaluation ont systématiquement été présentés dans les documents de programmation et sont restés fondateurs de la pratique de mise en œuvre de cet appui à Maurice. La lisibilité de ces principes fondateurs est décroissante avec l'éloignement des responsables administratifs et des représentants de la société civile du centre de décision (ON) qui gère le relationnel avec la CE (et la Délégation). Une partie importante du message de partenariat est transmis dans les relations de travail (avec la délégation) et peu dans des efforts de visibilité plus larges. L'amélioration de la qualité de la présentation des principes fondamentaux de la coopération communautaire a été nette entre les 7/8^{ème} FED et 9^{ème} FED.

Conclusion 11 basée sur QE 7: La liaison des pratiques, même au niveau des contributions à l'élaboration des politiques sectorielles, avec l'acquis communautaire soit très large (orientations des politiques communautaires), soit plus focalisé sur les pays ACP est généralement faible. Le degré de maîtrise des connaissances spécifiques relatives aux orientations communautaires en matière de politique sectorielle (ou sous-sectorielle comme la gestion des déchets) est insuffisant. Il ne permet pas d'assumer un leadership dans le dialogue de politique, basé sur autre chose que le poids de la contribution financière. Il ne permet pas non plus d'éviter des modifications par rapport à un modèle correspondant à un ensemble de bonnes pratiques ; ces biais, parfois apparemment de moindre importance, ont pu avoir des effets contreproductifs importants.

5.2 Conclusions spécifiques

5.2.1 QE 2 : Appui budgétaire au secteur de l'assainissement

Conclusion QE 2.1: L'approche sectorielle dans le secteur de l'assainissement a permis un certain degré de mobilisation du gouvernement sur des aspects clés pour le développement du secteur - et de l'économie plus généralement - (accélération de la mise en œuvre du MTEF et du Public Procurement Act et révision de la politique sectorielle) de manière concertée avec les bailleurs de fonds. Toutefois, la pleine efficacité de l'approche sectorielle trouve ses limites car l'analyse de risques se base souvent sur des hypothèses trop optimistes et le choix des indicateurs de performance ne traduit pas toujours bien les résultats souhaités pour le secteur.

Conclusion QE 2.2: Le gouvernement mauricien, qui a beaucoup misé sur le changement de statut de l'agence d'exécution et des instruments légaux associés (Wastewater Management Authority Act), ne dispose pas encore d'un cadre institutionnel favorable à l'obtention de résultats probants dans le secteur. Outre les lacunes observées au niveau des interactions ministérielles, la principale préoccupation demeure la capacité du WMA à remplir son rôle de maître d'ouvrage délégué et son contrat de délégation. En dépit des engagements répétés de l'agence

et du Ministère de tutelle pour le renforcement des capacités, les difficultés d'optimisation demeurent.

Conclusion QE 2.3 : La viabilité financière a été inscrite comme l'un des principaux résultats attendus de l'appui budgétaire sectoriel de l'UE. En effet, le développement du secteur dans la durée doit inévitablement passer par une recherche de recouvrement maximal des coûts. En dehors des analyses tarifaires qui étudient les modalités de revenus, il convient de passer également en revue le programme des dépenses dans une perspective moyen terme, tant sur le plan des investissements (MTEF) que sur le plan des dépenses opérationnelles. Sur ce dernier point, on peut constater que l'efficacité financière repose beaucoup sur le renforcement des capacités internes du WMA.

Conclusion QE 2.4 : L'objectif environnemental des projets financés par l'UE dans le secteur de l'assainissement est souvent passé au second plan et il convient de rectifier le tir. Il y a un manque évident d'indicateurs de performance environnementale et il est encourageant de voir qu'il y a une volonté de mise en commun des analyses jusque-là éparpillées dans les différents ministères pour la mise en œuvre d'un système de monitoring environnemental. La réussite environnementale des projets d'assainissement repose aussi sur des programmes élaborés d'éducation et de sensibilisation du public (particuliers et industriels) aux multiples enjeux environnementaux liés au secteur.

5.2.2 QE 3 : Renforcement des PME et diversification des activités

Conclusion QE 3.1 : Les interventions de la CE ont bien appuyé des PME, mais il n'est pas possible d'en évaluer les effets ou leur durabilité quelques années seulement après la clôture des projets. Il n'y a pas non plus de trace de ces interventions dans l'opinion publique.

Conclusion QE 3.2 : Les propositions d'appui conseil, principalement technologiques, ont reçu un accueil d'autant plus positif de la part des PME qu'elles étaient ciblées (textile habillement) et directement applicables (mise à disposition de la technologie). Par contre, cette demande est très rapidement épuisée dès lors qu'une rétribution est requise.

Conclusion QE 3.3 : Le renforcement des compétences des PME sur un marché caractérisé par une vive concurrence mondiale, notamment au niveau des prix, comme cela a été le cas pour le textile habillement, n'est pas pertinent. Seules les entreprises importantes sont en mesure de compenser des coûts de main-d'œuvre comparativement élevés comme à Maurice par des investissements dans la technologie de pointe.

5.2.3 QE 4 : Amélioration des systèmes agricoles

Conclusion QE 4.1 : En général, la contribution du secteur agricole à la création des revenus et des nouveaux emplois est plutôt restreinte. Le secteur sucrier ne produit que 4 % du PIB. Un certain potentiel existe pour des cultures non-sucre. Elles peuvent d'un côté substituer une partie des importations et de l'autre côté développer des marchés extérieurs. Cependant, une substitution de la canne à sucre par d'autres cultures agricoles n'est pas possible car leur demande sur le marché national est réduite.

Conclusion QE 4.2 : Dans le secteur agricole, les programmes de la CE ont contribué à l'amélioration des systèmes de production mais pas au degré espéré. A l'île Maurice, la CE a bien identifié la diversification comme aspect important pour réduire la dépendance de la monoculture du sucre. Celle-ci fait face à une diminution de prix à cause de l'expiration du protocole sucre. Pourtant les programmes d'irrigation ont finalement surtout promu la production sucrière aussi bien des petits que des grands planteurs ainsi qu'une certaine structuration des petits planteurs.

L'appui au secteur sucre a causé une double-subvention par (i) le protocole sucre et (ii) les budgets du 7^{ème} FED. La viabilité des investissements n'est pas encore assurée puisque le prix de l'eau reste fortement subventionné. La composante diversification a pu introduire quelques approches et techniques innovatrices ponctuelles qui servent aujourd'hui pour la démonstration sans avoir eu d'effets plus larges au niveau de la production. Pour une partie des microprojets pilotes, la rentabilité économique n'est pas évidente, ce qui empêche leur réplique directe sans adaptation aux conditions locales. Le projet Mouche Fruitière, avec son objectif très ciblé, a amélioré la production fruitière de nombreux petits producteurs fruitiers ainsi que des plantations fruitières (cf. recommandation QE 4.1).

Conclusion QE 4.3 : A Rodrigues, le secteur agricole et la gestion des ressources naturelles occupent une priorité beaucoup plus importante qu'à Maurice. L'économie est rurale avec un petit secteur artisanal et un secteur touristique de plus en plus important. Les programmes CE du secteur agricole et gestion des ressources naturelles du 7^{ème} et 8^{ème} FED ont continué à renforcer le secteur agricole/GRN de Rodrigues, faisant suite à des interventions dans le secteur depuis les années 80. Un certain nombre d'innovations a été introduit et des améliorations ponctuelles de la production agricole et des ressources naturelles ont été atteintes.

Les deux programmes ont partiellement répondu au problème majeur de Rodrigues qui est la disponibilité d'eau de consommation (ménages, micro-entreprises, tourisme) et d'irrigation. Pourtant, les effets des reboisements et des mesures de rétention d'eau ont été trop ponctuels pour offrir une solution globale à ce problème qui n'a pas été au centre des deux derniers programmes CE.

Des innovations testées avec les producteurs sont restées au niveau de test, sans adaptation aux conditions locales. La reproduction, l'extension et le renouvellement de quelques mesures intéressantes restent donc limités, sinon impossibles. L'intégration des mesures agricoles dans le Programme de Coopération Décentralisée offre des possibilités de poursuivre et approfondir quelques initiatives. Une augmentation, une diversification et une professionnalisation de la production agricole de Rodrigues ainsi que la conservation des eaux demandent pourtant des interventions plus pointues (cf. recommandation QE 4.1).

Conclusion QE 4.4 : La durée des projets a été en général trop courte à Maurice et Rodrigues, ce qui favorise une concentration des investissements intensifs en capitaux (travaux génie civil/rural), augmente les coûts de transfert des services et répond peu aux besoins de sensibilisation, d'analyse et d'adaptation des mesures et de la diffusion à large échelle, empêchant ainsi des impacts importants. L'aspect de rentabilité, qui détermine finalement le taux d'adoption et de multiplication ainsi que la durabilité, n'est pas assez pris en compte (cf. recommandation QE 4.2). Les programmes plus récents ont mis plus d'efforts sur l'application des approches participatives que les programmes plus anciens. La durée trop limitée empêche aussi d'appliquer avec succès des approches participatives et d'atteindre un niveau de maturité des groupes formés permettant leur propre prise en charge.

5.2.4 QE 5 : Coopération décentralisée

Conclusion QE 5.1 : *La participation est un élément essentiel* dans la mise en œuvre des programmes de coopération décentralisée passés et futurs. Le programme ANDE a réussi à mettre en œuvre cette démarche en permettant la *participation des bénéficiaires au cycle complet de la réalisation des microprojets* provoquant une *forte identification* des bénéficiaires avec les projets réalisés. Cette démarche a permis dans certains cas un apprentissage de la maîtrise d'ouvrage des réalisations.

La modalité de mise en œuvre du PCD à travers des *appels à proposition* permettra une forte participation des acteurs non étatiques qui seront les auteurs et metteurs en œuvre des projets. Mais cette participation *n'est pas identique à l'application*

d'une démarche participative au niveau des populations bénéficiaires de ces projets.
- Le 9^{ème} FED a mis en place une *nouvelle démarche de concertation des ANE dans la phase de l'instruction et de la programmation*, ce qui a globalement été respecté dans la préparation du PCD.

Conclusion QE 5.2 : ANDE a mis en œuvre de nombreux microprojets, *mais leur impact sur la réduction de la pauvreté est mis en cause* suite à un manque de viabilité et un suivi qui s'arrête souvent au moment de la finition des travaux. De plus il est quasiment impossible de mesurer objectivement l'impact du programme sur la situation de la population cible, faute d'un système de monitoring.

Conclusion QE 5.3 : Le *renforcement des capacités* était très déficitaire dans ANDE, mais constitue *l'axe principal du PCD*. Les formations ont été pertinentes et efficaces, mais trop ponctuelles. Le suivi a été trop peu pratiqué et a alors fortement réduit les effets d'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage exercée par les organisations des bénéficiaires. Ces expériences (et d'autres) ont alors conduit à mettre le renforcement des capacités au centre des activités du PCD.

Conclusion QE 5.4 : La *concertation avec les autres programmes de lutte contre la pauvreté a été peu développée*, malgré des contacts personnels ponctuels entre les responsables des différents programmes et la présence du Trust Fund dans le Comité de Pilotage d'ANDE. Les différents programmes se sont partiellement complétés, mais ont également proposé des activités concurrentielles, notamment dans le domaine du microcrédit. Malgré l'existence de « l'Action Plan for Poverty Alleviation » qui prévoit une étroite coordination entre les différents programmes et projets dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, chaque programme semble « to act for him-self » et les nombreuses possibilités de synergies ne sont exploitées que très ponctuellement. La concertation avec les autorités locales a souffert de *l'absence d'un cadre formel local pour l'instruction et la sélection des projets*. Les responsables publics locaux étaient généralement absents dans les étapes de mise en œuvre des microprojets. Par conséquent, les municipalités et districts ont été très réticents pour réceptionner des infrastructures construites par le programme.

Conclusion QE 5.5 : Le *démarrage inopérant des programmes* paraît être un *élément quasi structurel* de la coopération qui se répète - pour des raisons diverses – dans le PCD, malgré une longue instruction qui a fait entrer quasiment toutes les « *lessons learnt* » des programmes précédents dans le nouveau programme. Ce démarrage lent met en danger dès maintenant une mise en œuvre ultérieure orientée vers les objectifs au lieu de se crisper sur les nécessités d'un écoulement rapide des fonds.

Conclusion QE 5.6 : La *problématique du développement et de la lutte contre la pauvreté est très différente entre Maurice et Rodrigues*. Il n'est donc pas toujours souhaitable d'appliquer les mêmes contenus et procédures aux deux îles en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes de la CE. La gestion de Rodrigues à partir de Maurice s'est avérée lourde dans le passé et peu flexible pour réagir aux évolutions locales. La capacité de l'administration de la Rodrigues Regional Assembly semble suffisamment développée pour prendre en charge la maîtrise d'ouvrage des programmes de coopération sur l'île.

5.2.5 QE 7 : Cohérence entre politiques globales ou sectorielles et interventions

Conclusion QE 7.1 : Entre le 7^{ème} et le 9^{ème} FED la qualité des documents de planification pays (DSP/PIN) s'est en général améliorée, également par rapport à la mise en relation du programme pays avec le contexte plus large des politiques générales de la CE.

Conclusion QE 7.2 : C'est au niveau de la planification des programmes que les principes formulés par les politiques générales et concepts sectoriels de la CE ne

sont pas encore pris formellement en compte et ne sont pas connus par les acteurs concernés (cf. recommandation QE 7.1). Contrairement aux intentions des politiques et aux concepts qui attribuent une grande importance au renforcement des capacités humaines, institutionnelles et à l'ajustement du cadre réglementaire, les programmations des programmes mettent un fort accent sur les travaux de génie civil et les réalisations physiques. Ni l'implication des aspects transversaux de l'état de droit et du genre, ni le ciblage spécifique des ménages les plus pauvres ne sont explicites (cf. recommandation QE 7.2).

5.2.6 QE 8 : Coordination - complémentarité

Conclusion QE 8.1 : La Délégation a bien mis en place une forme de coordination adaptée au positionnement à Maurice des autres bailleurs de fonds. Sans pouvoir explicitement agir sur la complémentarité des interventions, elle y contribue en assumant un rôle actif.

Conclusion QE 8.2 : Le gouvernement a assumé un leadership dans la coordination des bailleurs de fonds et est au moins partiellement responsable de la complémentarité dans le temps, selon le secteur et la nature (prêts/dons) de leurs interventions. L'état des finances publiques dégage une marge de manœuvre pour des investissements dans les secteurs considérés comme non prioritaires ou à risque pour les financements extérieurs. Le dispositif dans son ensemble participe d'une couverture adaptée des secteurs prioritaires.

5.2.7 QE 9 : Cohérence entre programmes régionaux et nationaux

Conclusion QE 9.1 : Les programmes de la CE au niveau régional et national devraient se compléter d'une façon cohérente en évitant des doublons ou des chevauchements et en utilisant les possibilités de complémentarité et de synergie. La cohérence entre les documents de planification régionale et nationale s'est améliorée entre le 7^{ème} et le 9^{ème} FED. Les PIN et PIR du 9^{ème} FED analysent et prennent réciproquement en compte leur planification.

Conclusion QE 9.2 : Une analyse des objectifs formulés par les PIN et PIR du 7^{ème} au 9^{ème} FED révèle une bonne complémentarité conceptuelle entre les niveaux régional et national pour la grande partie des domaines d'intervention à Maurice.

Conclusion QE 9.3 : Regardant les interactions entre les programmes sur le terrain, il n'y a pas d'indications de recoupement ou d'influences négatives entre les programmes des deux niveaux. Toutefois, il y a un nombre restreint d'exemples d'effets de complémentarité entre les programmes des deux niveaux.

5.2.8 QE 10 : Complémentarité des instruments communautaires

Conclusion QE 10.1 : La structuration de la CE crée des centres de décision par instrument avec une importante marge d'autonomie. La documentation mise à disposition du présent processus d'évaluation a par exemple été largement laissée à la discrétion de la BEI et de la DG Pêche. Cette autonomie n'empêche pas la BEI de se coordonner avec l'aide programmable, mais comme un facteur de décision de second ordre ayant des lignes budgétaires sur des orbites qui lui sont propres, indépendamment de l'aide programmable.

Conclusion QE 10.2 : Le secteur sucre a bénéficié d'une concentration de subventions par plusieurs instruments de la CE qui ont complété les subventions nationales. Ces subventions ont encouragé un faux développement structurel demandant des ajustements aux conditions futures de prix réduit. En même temps elles ont restreint le succès des efforts de diversification agricole par la CE et le Gouvernement. Il n'y a pas eu d'actions visant effectivement la convergence ou la complémentarité entre des retombées du protocole sucre et les interventions communautaires de niveau national.

Conclusion QE 10.3 : La BEI ne conditionne pas ses modalités d'action à l'existence

d'une coordination avec l'aide programmable, mais ne l'exclut pas en même temps. Sa nature d'institution financière l'amène à développer une gestion par dossier plus que par objectif de développement. Dans le cas de l'appui sectoriel à l'assainissement, un financement BEI a été mobilisé. La BEI a fait du crédit aux PME malgré les échecs répétés de l'aide communautaire.

5.2.9 QE 11 : Priorités transversales

Conclusion QE 11.1 : Des problèmes de gouvernance se posent à Maurice, mais pas de telle manière qu'ils justifient des financements spécifiques.

Conclusion QE 11.2 : La dimension transversale de l'environnement apparaît dans certaines actions de développement rural. Il reste que les acquis en termes de mobilisation du gouvernement sont relativement faibles alors que les enjeux environnementaux sont stratégiques à long terme sur Maurice comme sur Rodrigues.

Conclusion QE 11.3 : La question du genre se pose à Maurice de manière trop spécifique pour pouvoir y appliquer la démarche usuelle.

6 Recommandations

La structuration des recommandations entre globales et spécifiques correspond à celle des conclusions ci-dessus.

6.1 Recommandations globales

Recommandation 1 : L'élaboration conjointe de la stratégie de réponse aux contraintes du développement et de la lutte contre la pauvreté doit mobiliser des moyens financiers et humains beaucoup plus importants et sur une plus longue période pour que le partenariat trouve son sens au travers d'un dialogue de politique qui fait émerger des convergences à partir d'une vision communautaire des enjeux à court et moyen terme.

L'expérience de la CE en matière de développement, son rôle dans les relations internationales, la capitalisation de bonnes pratiques dans tous les domaines du développement légitiment une vision à la fois des politiques macroéconomiques et sectorielles inscrites dans le contexte de globalisation. Le dialogue doit pouvoir mobiliser l'ensemble des acquis communautaires (Cf. QE 7) pour contribuer à faire émerger des politiques adaptées dans tous les domaines de la vie publique du pays partenaire. Il faut pour cela mobiliser des apports en expertise pour constituer un fonds documentaire solide, mis à jour et adapté aux contraintes auxquelles fait face le pays partenaire.

Un appui est par ailleurs nécessaire pour donner tout son sens à la concertation avec les parties prenantes, par la mise en action d'un savoir-faire de facilitation et de mobilisation de contributions construites sur un diagnostic partagé. Les fonds sur TCF n'étant pas adaptés puisque ressortant comme un coût de transaction direct pour le partenaire, une ligne particulière doit être prévue dans le budget de fonctionnement des services de la CE (⇒ **Conclusions 2 et 3**).

Recommandation 2 : L'élaboration de la programmation doit faire apparaître dans son argumentaire de choix de changement de secteur de concertation l'atteinte des résultats attendus ou l'impossibilité de les atteindre sur la base des résultats du dispositif de suivi-évaluation (Cf. QE 6). Le passage d'un secteur de concentration à l'autre doit être anticipé une période de programmation à l'avance pour disposer d'études de conception et de justification qui n'aient pas été soumises à des calendriers aberrants et pour réduire les délais d'instruction des propositions de financement. Des dispositions de désengagement d'un secteur de concentration doivent être prévues dans la période de programmation suivante (mesures d'accompagnement, renforcement de capacités, expertises ponctuelles) pour contribuer à renforcer le potentiel de durabilité de l'approche (⇒ **Conclusion 4**).

Recommandation 3 : L'approche de l'appui sectoriel doit être privilégiée, voire rendue obligatoire, dans le secteur de concentration unique des PIN à venir pour Maurice. Dans cette optique, l'aide budgétaire sectorielle est un outil adapté pour produire du partenariat. Il est par contre nécessaire de s'appuyer de manière stricte sur les orientations de 2003 de la CE (« Guidelines for EC support to Sector Programmes »), en donnant toute l'attention possible aux évaluations initiales de l'adaptation du contexte et, surtout, aux indicateurs de suivi et de décaissement pour contribuer à porter la réforme sur les points faibles des dispositifs sectoriels. Sur des bases similaires d'élaboration du programme communautaire ainsi que des appuis forts (en volume et avec l'appui d'indicateurs règlementaires, institutionnels et de transparence ciblés et objectivement vérifiables) de renforcement de capacité au

sein des agences d'exécution, Maurice dispose des conditions pour un passage à l'aide budgétaire globale. (⇒ **Conclusion 5**)

Recommandation 4 : Les délais d'instruction sont statistiquement prévisibles et leurs effets négatifs sont plus liés au fait de ne pas être anticipés dans la programmation que d'exister. Dans les cas où ils sont clairement anticipés dans la programmation, les parties prenantes sont en mesure d'ajuster leurs attentes et leurs autres stratégies de réponse. Il faut donc en tout premier lieu mettre en avant une programmation réaliste, c'est-à-dire 1 à 2 ans d'instruction selon la nature du projet et un an de mise en place avant le démarrage en vraie grandeur des activités.

Le potentiel d'accélération des procédures d'instruction est réduit. Les contraintes sont structurelles en termes de ressources humaines et financières mobilisables par la CE et de procédures de mobilisation des appuis extérieurs pour la programmation et la préparation des conventions de financement. Il serait préférable de faire un travail de communication sur l'utilité des procédures pour sécuriser les fonds et améliorer l'atteinte des résultats plutôt que de mettre le système sous plus de pression.

En matière de marchés de fournitures, il y a lieu de tenir compte des très faibles volumes d'achats pour alléger considérablement les procédures, surtout pendant la période de démarrage des projets (6 premiers mois). Ce sont des achats financièrement sans portée réelle (une voiture, quelques ordinateurs équipés) qui freinent la mise en œuvre des premières activités des unités de gestion. Alternativement, une centrale d'achats de niveau régional pourrait être une solution (⇒ **Conclusions 6 et 7**).

Recommandation 5 : Les bénéficiaires des projets n'ont pas lieu de pâtir des contraintes administratives qui sont à la base des retards de mise en place des interventions de la CE. La durée de fonctionnement des projets doit être maintenue telle qu'elle a été prévue initialement, ce qui suppose que les 3 ou 5 ans initiaux doivent commencer à courir à partir du moment où le projet est opérationnel. En poussant la logique de partenariat et du primat du bénéficiaire/usager sur les procédures administratives et budgétaires, l'opérationnalité de la structure de mise en œuvre pourrait donner lieu à une forme de réception qui marquerait le début du projet. Les périodes d'incapacité liées à des dysfonctionnements internes à l'unité de gestion ou aux procédures internes de la CE (changement de l'assistance technique par exemple, non-approvisionnement des comptes) devraient induire une prolongation correspondante de la convention de financement. Lorsque la création et la mobilisation d'une dynamique est considérée comme un préalable à la réalisation des interventions, de manière à susciter une appropriation par les bénéficiaires et donc une durabilité des acquis, des durées au-delà de 5 ans doivent pouvoir être considérées (⇒ **Conclusions 6 et 7**).

Recommandation 6 : Le dispositif de suivi est déjà établi comme partie intégrante des projets et a déjà donné lieu à de nombreux travaux et documents pédagogiques. Le problème est celui de la motivation des responsables des projets au niveau de la conception et de la réalisation dans la priorisation de leur plan de charge. S'il n'a pas été résolu jusqu'ici, posant un sérieux problème de justification de l'utilité même de l'aide communautaire auprès du public, c'est que le suivi-évaluation doit être pris en charge par d'autres responsables que ceux auxquels il est affecté actuellement. Il faut donc que la fonction soit spécifique en positionnant en Délégation un responsable du suivi-évaluation, éventuellement fonctionnellement rattaché à l'Unité d'évaluation au siège de la CE.

Le dispositif de suivi se base pour l'essentiel sur la qualité du cadre logique des projets. Il faut mettre en place, en plus des modalités actuelles de vérification de la qualité, un dispositif de contrôle de la qualité du cadre logique et du caractère viable

et cohérent avec la finalité du suivi-évaluation des indicateurs proposés (⇒ **Conclusion 9**).

Recommandation 7 : L'effort de visibilité sur les principes fondateurs de l'aide communautaire doit être renforcé et pour cela nécessite d'être géré de manière spécifique (et non pas seulement comme un aspect de chaque projet). Il doit intervenir en tout premier lieu pendant l'élaboration de la programmation, en concertation avec les parties prenantes. Il doit également être mobilisé pendant et après les moments forts du cycle des projets (lancement, évaluation mi-parcours, clôture et évaluation finale) (⇒ **Conclusion 10**).

Recommandation 8 : Le lien entre les interventions de la CE et les orientations sectorielles (et plus largement l'acquis communautaire) doit être considéré comme une étape de la conception de la programmation de la stratégie-pays et de la conception de chacun des projets. Une première étape doit être l'identification et la présentation des documents communautaires définissant les modalités de mise en œuvre d'une politique sectorielle ou d'un outil (comme par exemple les programmes de coopération décentralisée ou l'appui budgétaire). Une seconde étape doit être le renforcement des capacités des représentants de la CE engagés dans le dialogue de politique, soit en interne (formation continue), soit par l'apport d'expertise (disponible au siège ou mobilisée auprès de consultants). Un indicateur de cohérence verticale⁴⁴ devrait figurer dans le cadre logique des projets au niveau de l'objectif spécifique (⇒ **Conclusion 11**).

6.2 Recommandations spécifiques

6.2.1 QE 2 : Appui budgétaire au secteur de l'assainissement

Recommandation QE2.1 : (i) Assurer une consultation plus large et plus approfondie des parties prenantes (notamment les communautés et bénéficiaires) en amont des projets pour mieux définir les résultats et les hypothèses ainsi que pour avoir une meilleure appréhension des risques ; et (ii) Mieux définir les conditionnalités et indicateurs de performance et en assurer un suivi plus rapproché.

Recommandation QE2.2 : (i) Revoir le fonctionnement salarial du WMA : envisager une rémunération sur objectifs et performance, revoir le niveau des salaires pour s'assurer d'un meilleur niveau de compétences ; (ii) Mettre en place des conditionnalités plus strictes à l'appui par une assistance technique de la CE au WMA.

Recommandation QE2.3 : (i) S'assurer que l'étude tarifaire actuellement en cours se base sur des considérations réalistes et socialement acceptables (consultation des communautés si nécessaire) ; (ii) Prendre des engagements solides et réalistes par rapport au MTEF et étudier les possibilités de réduction des dépenses opérationnelles (questionner la politique de sous-traitance des services O&M par exemple).

Recommandation QE2.4 : (i) mettre sur pied une cellule de communication qui s'appuierait sur un personnel compétent familier des questions environnementales pour valoriser les différentes actions entreprises dans le secteur ; (ii) Appuyer le projet de système de monitoring environnemental initié au Ministère de l'Environnement et s'assurer de son fonctionnement durable et adapté aux besoins.

6.2.2 QE 3 : Renforcement des PME et diversification des activités

Recommandation QE3.2 : Les interventions de la CE doivent être ciblées sur une

⁴⁴ Cohérence entre politiques de développement de la CE, concepts sectoriels et interventions concrètes du terrain

branche ou mieux encore sur un métier et doivent concerner des appuis technologiques. L'apport en transfert de technologie et de « compétence métier » pourrait ensuite être utilisé comme un moyen pour fournir des appuis plus larges (gestion, marketing, etc.) qui pourront contribuer à pérenniser le tissu de PME. Les structures de mise en œuvre de ce type d'intervention doivent également avoir cette dimension ciblée et professionnelle pour établir un dialogue audible pour les chefs d'entreprise. Le volet appui aux PME du programme de coopération décentralisée n'est a priori pas le mieux adapté pour ce faire. Il doit donc veiller à bien identifier sa cible parmi les entreprises qui développent des produits pour le marché local, emploient une main-d'œuvre peu qualifiée et sont à l'abri de la concurrence internationale.

Recommandation QE3.3 : Le champ de compétence de l'aide programmable devrait se porter vers la réforme de l'Éducation et de la formation professionnelle de manière à mettre à la disposition des entreprises mauriciennes les qualifications dont elles sont susceptibles d'avoir besoin pour se positionner sur les créneaux où elles identifient des avantages comparatifs. Reste à participer avec le Gouvernement à l'identification de ces créneaux.

6.2.3 QE 4 : Amélioration des systèmes agricoles

Recommandation QE4.1 : Alors que la concentration des interventions du FED hors agriculture a été plus prometteuse pour créer des emplois et revenus économiquement viables, des interventions dans le secteur agricole/GRN seraient toujours justifiées à Rodrigues. Pour arriver à des impacts visibles, un programme accentué de conservation des eaux et des sols pourrait pourtant répondre au déficit d'eau sur l'île, comprenant par exemple des activités de reboisement à large échelle sur terres marginales, des mesures de conservation des eaux et des sols sur terres agro-pastorales, le captage des eaux de pluies des toitures, l'utilisation efficiente de l'eau domestique et d'irrigation, accompagnés d'une adaptation du cadre réglementaire et du renforcement des capacités de planification et d'exécution des services concernés.

Recommandation QE4.2 : La rentabilité économique a été un point faible d'un grand nombre des solutions proposées. Une meilleure prise en compte de la rentabilité économique des solutions proposées augmentera la chance de reproduction et la durabilité. Il est proposé d'attribuer plus d'efforts aux calculs de rentabilité financiers et économiques avant l'introduction d'une technologie et de suivre l'évolution de la rentabilité des technologies une fois installées sur le terrain pour faire des adaptations nécessaires.

Recommandation QE4.3 : Avoir plus de persévérance dans les interventions cherchant l'amélioration des systèmes et un changement des habitudes, au moins dans le milieu rural, en planifiant une durée plus longue des programmes. Une durée de 10 à 15 ans est souvent nécessaire pour des programmes ruraux qui travaillent avec des groupes-cible peu formés souvent parmi les plus défavorisés. Une durée suffisante permettra aussi l'application plus concentrée des approches participatives permettant une meilleure durabilité des mesures et groupes formés.

6.2.4 QE 5 : Coopération décentralisée

Recommandation QE5.1 : (i) Intégrer l'application d'une démarche participative avec le groupe cible comme un critère essentiel de sélection des projets de lutte contre la pauvreté. Proposer des formations sur l'application de différentes méthodes participatives aux ONG et OSB candidates et/ou sélectionnées; (ii) Programmer les réunions de concertation avec les ANE dans le cadre de préparation des projets de manière à ce que les observations des ANE consultés puissent encore être prises en considération dans la rédaction des documents de programmation.

Recommandation QE5.3 et 5.4 : Contribuer au *développement d'un cadre de concertation régulière* entre toutes les organisations engagées dans la lutte contre la pauvreté, comme prévu dans l'Action Programme of Poverty Alleviation. Élaborer une banque de données commune aux différents programmes intervenant à Maurice et Rodrigues en mettant les résultats à disposition des autorités locales pour une meilleure prise en compte de la problématique au niveau local. L'échange régulier d'expérience des acteurs dans la pratique de la lutte contre la pauvreté pourrait faire valoir les bonnes expériences, éviter la répétition des erreurs et permettre au gouvernement mauricien d'orienter encore mieux sa politique dans le sens de la réduction de la pauvreté.

Recommandation QE5.5 : Programmer systématiquement une phase de démarrage lent et allonger la durée des programmes complexes, notamment quand ils visent le renforcement des capacités ou le changement des comportements. Créer des mécanismes qui réduisent la domination de la logique budgétaire dans la mise en œuvre des projets.

Recommandation QE5.6 : Il serait souhaitable de renforcer l'autonomie de gestion des programmes de la CE à Rodrigues par la création des unités de gestion rodriguaises, pilotées par des comités techniques et des steering committees locaux. Pourquoi ne pas reconnaître le statut d'autonomie interne dans la conception structurelle des programmes ?

6.2.5 QE 7 : Cohérence entre politiques globales ou sectorielles et interventions

Recommandation QE7.1 : Mettre plus en évidence les stratégies et concepts sectoriels existant dans la planification des programmes. Rendre les documents politiques et sectoriels disponibles aux équipes de mise en œuvre facilitera l'exécution des programmes selon les principes de la CE et fera prendre conscience du cadre politique et conceptuel déjà existant aux équipes de terrain.

Recommandation QE7.2 : Faire attention à ce que le renforcement des capacités organisationnelles et professionnelles reçoive assez d'importance dans la planification par rapport aux mesures techniques. Encourager l'application plus accentuée des principes de participation et des aspects transversaux (gouvernance, genre, environnement).

6.2.6 QE 8 : Coordination - complémentarité

Recommandation QE8.1 : L'étape suivante est la mise en place, sur le modèle de l'appui budgétaire au secteur de l'assainissement, d'une synchronisation des programmations respectives et de la mise en commun des études et appuis en expertise au moins sur les éléments de diagnostic. Chaque institution internationale ayant des avantages comparatifs sur des niveaux ou secteurs d'analyse, la complémentarité est à rechercher également à ce niveau.

Recommandation QE8.2 : La CE doit proposer un appui pour qualifier et éventuellement formaliser le leadership de la coordination par le gouvernement avec pour objectif la mise en place d'un mécanisme d'optimisation des effets des interventions qui soit commun à tous les bailleurs de fonds.

6.2.7 QE 9 : Cohérence entre programmes régionaux et nationaux

Recommandation QE9.1 : Il y a des complémentarités possibles entre les programmes régionaux et nationaux de la CE à Maurice. Sur le plan pratique, on trouve quelques exemples concrets de collaboration entre des projets régionaux et nationaux mais le nombre est limité. Il est recommandé de veiller à ce que les programmes complémentaires aient des échanges actifs visant plus d'actions conjointes dans leur mise en œuvre.

6.2.8 QE 10 : Complémentarité des instruments communautaires

Recommandation QE10.1 : La programmation quinquennale doit être le moment privilégié d'échange d'informations et de cadrage général des interventions des instruments de la CE. Cette concertation en interne devrait précéder la démarche de définition propre du DSP et du PIN. Elle aurait l'avantage d'introduire des éléments d'analyse macroéconomique et thématiques qui contribueraient à consolider l'analyse du DSP, à décloisonner l'approche PIN et à promouvoir des domaines de convergence. In fine, cette ouverture à d'autres instruments participerait à revaloriser le partenariat avec le gouvernement et la société civile.

Recommandation QE10.2 : Il serait utile de mettre en place au niveau de la Délégation un dispositif de concentration des informations relatives aux décisions prises au niveau de chacun des instruments. Cette disposition pourrait éventuellement être élargie aux documents de monitoring et d'évaluation de manière à créer un point de référence où l'ensemble des acquis communautaires pourrait être capitalisé.

6.2.9 QE 11 : Priorités transversales

Recommandation QE11.1 : Mise en place d'un dispositif de veille sur les priorités transversales plutôt que d'interventions spécifiques ou de composante ad hoc. La CE doit pouvoir développer un argumentaire fondé sur une connaissance approfondie du contexte socio-économique pour alimenter le dialogue avec le gouvernement et la société civile mauricienne. L'identification précise des limites du gouvernement et de la fonction publique en termes de bonne gouvernance doit être menée sur une base indépendante. Elle doit définir à la fois un plan d'action et des mesures d'accompagnement à mettre en place de manière transversale dans les interventions communautaires.

Recommandation QE11.2 : Tous les projets de la CE doivent, sauf incompatibilité par nature, participer à la sensibilisation et l'éducation environnementales pour contribuer sur le long terme à promouvoir des politiques environnementales à l'échelle des enjeux d'îles de petites tailles soumises à une pression démographique croissante. L'intérêt économique de la pérennité du tourisme suppose d'élargir dans les meilleurs délais l'approche environnementale à l'urbanisme, la mise en valeur du patrimoine architecturale. La CE peut mettre à disposition la large expérience de ses États-membres dans ce domaine.

Recommandation QE 11.3 : Les indicateurs classiques (éducation des filles, positions de responsabilité dans la vie politique et dans la fonction publique) justifient plus une veille ou des actions très ciblées sur des situations bien identifiées d'exclusion ou de discrimination qu'une systématisation de cette dimension transversale dans les projets communautaires.