

SEYCHELLES

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 des Seychelles

Rapport de synthèse

Volume 1 Rapport principal sans annexes

Volume 2 Annexes

Volume 3 Matrice d'information

Volume 1 – Rapport principal

Table des matières

Liste des tableaux

Liste des figures

Liste des abréviations

Résumé

1	OBJECTIFS ET MÉTHODE DE L'ÉVALUATION	14
1.1	Champ de l'évaluation	15
1.2	Approche méthodologique	16
1.2.1	La base documentaire	16
1.2.2	L'analyse de la logique d'intervention	16
1.2.3	La couverture des questions d'évaluation	17
1.2.4	Critères de jugements et indicateurs	18
1.2.5	Méthode de collecte des données et d'analyse	18
1.3	Rappel de l'économie générale de l'évaluation	19
2	CONTEXTE STRATÉGIQUE DE LA COOPÉRATION AVEC LES SEYCHELLES	20
2.1	Politique de développement de l'UE	20
2.1.1	Politique globale de développement de l'UE	20
2.1.2	Politique de développement de l'UE avec les pays ACP	20
2.2	Politiques commerciales de l'UE	21
2.3	Contexte économique, social et politique (fiche signalétique pays)	21
2.3.1	Situation économique et financière	22
2.3.2	Finances publiques et dette	23
2.4	Politiques et stratégies de développement du gouvernement	24
2.5	Assistance et coordination des bailleurs de fonds	24
2.6	Interventions des bailleurs de fonds	25
3	LOGIQUES D'INTERVENTION COMMUNAUTAIRE	27
3.1	L'aide programmable de niveau national	27
3.1.1	Logique d'intervention du 7 ^{ème} FED	27
3.1.2	Logique d'intervention du 8 ^{ème} FED	29

3.1.3	Logique d'intervention du 9 ^{ème} FED	31
3.2	L'aide programmable de niveau régional	33
3.3	Autres interventions communautaires et leur articulation à l'aide programmable de niveau national	37
3.3.1	Accords pêche	37
3.3.2	BEI	38
4	RÉPONSES APPORTÉES AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION	39
5	CONCLUSIONS	57
5.1	Conclusions globales	57
5.2	Conclusions spécifiques	60
5.2.1	QE 2 : Appui aux PME	60
5.2.2	QE 3 : Déchets solides	60
5.2.3	QE 4 : Eau	60
5.2.4	QE 7 : Coordination - complémentarité	61
5.2.5	QE 8 : Cohérence PIN - PIR	62
5.2.6	QE 9 : Complémentarité entre instruments communautaires	62
5.2.7	QE 10 : Priorités transversales	62
6	RECOMMANDATIONS	64
6.1	Recommandations globales	64
6.2	Recommandations spécifiques	66
6.2.1	QE 2 : Appui aux PME	66
6.2.2	QE 3 : Déchets solides	67
6.2.3	QE 4 : Eau	67
6.2.4	QE 7 : Coordination - complémentarité	68
6.2.5	QE 8 : Cohérence PIN - PIR	68
6.2.6	QE 9 : Complémentarité entre instruments communautaires	68
6.2.7	QE 10 : Priorités transversales	68

Liste des tableaux

Tableau 1: Principaux secteurs d'intervention par pays et par période de programmation	16
Tableau 2 : Phases, étapes de travail et résultats attendus de l'évaluation de niveau national	19
Tableau 3: Récapitulatif des accords pêche, 1987 - 2011	37
Tableau 4 : Opérations BEI, 1994-2004.....	38

Liste des figures

Figure 1 : Évolution de l'aide publique au développement 1994-2004	24
Figure 2 : Évolution sectorielle des décisions de financement de la CE.....	25
Figure 3 : Liste des interventions de la Banque mondiale 1994-2004	26
Figure 4 : Seychelles, diagramme logique des effets du 7 ^{ème} FED.....	28
Figure 5 : Seychelles, diagramme logique des effets du 8 ^{ème} FED.....	30
Figure 6 : Seychelles, diagramme logique des effets du 9 ^{ème} FED.....	32
Figure 7 : Océan Indien, diagramme logique des effets du 7 ^{ème} FED.....	34
Figure 8 : Océan Indien, diagramme logique des effets du 8 ^{ème} FED.....	35
Figure 9 : Afrique Australe, orientale et Océan Indien, diagramme logique des effets du 9 ^{ème} FED	36

Liste des abréviations

AMF	Arrangement Multifibres, Accords Multifibres
AFD	Agence Française de Développement
ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
AGOA	African Growth and Opportunity Act
AGR	Activité génératrice de revenu
ANE	Acteurs non-étatiques
AO	Appel d'offres
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
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
COI	Commission de l'Océan Indien
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
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
EIP	Environmental Investment Programme
EPA	Environment Protection Act
ESIPP	SADC Investment Promotion Programme
FARC	Food and Agriculture Research Centre
FED	Fonds Européen de Développement
FMI	Fond Monétaire International
GEF	Global Environmental Facility
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Points
IDH	Indicateur de développement humain
IFI	Institution Financière Internationale
IRCC	Comité de Coordination Intra-Régionale
MS	Matières en Suspension
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
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
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
PPP	Polluter Pays Principle
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
SPG	Système de préférences généralisées
SRAS	Syndrome Aiguë respiratoire sévère
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
STABEX	Système de Stabilisation des Exportations
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)

Résumé

Objectif de l'évaluation

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'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 communautaires ont été adaptées pour répondre aux besoins du pays en matière d'investissements pour contribuer à la pérennité des deux piliers de l'économie que sont le tourisme et la pêche. Elles ont été cohérentes avec les priorités gouvernementales, sur la base d'un dialogue de politique pour la gestion des déchets. La question centrale des déséquilibres macro-économiques qui induisent la pénurie de devises, qui est le principal obstacle aux initiatives publiques comme privées, n'a pas fait l'objet jusqu'à là d'un dialogue de politique. La participation des parties prenantes n'a pas bénéficié d'un appui suffisant pour être perçue comme significative.

Si les interventions de la CE dans le domaine de la gestion des déchets (7, 8 et 9^{ème} FED) ont bien amélioré quantitativement la collecte et le stockage des

déchets, elles n'ont pas pu contribuer aux améliorations qualitatives attendues, au prétraitement, au respect des normes environnementales. Le centre d'enfouissement technique CET d'Anse Royale a été construit (8^{ème} FED) mais pas mis en service car l'opérateur privé ne réalise pas le prétraitement des déchets qui devait permettre de les stabiliser pour les stocker dans ce nouveau CET. Il n'y a pas eu d'impact positif sur la qualité des eaux. L'appui à la mise en place et au renforcement du cadre institutionnel n'a pas été suffisamment considéré sur la période pour avoir les effets attendus en termes de durabilité. Cette absence d'appui institutionnel a fortement contribué à limiter les bénéfices des investissements réalisés.

L'intervention de la CE dans le domaine du traitement de l'eau (station d'épuration du Niol) a eu le mérite d'être simple et pragmatique. Elle a apporté une réelle amélioration dans l'ampleur et la qualité du service public d'alimentation en eau potable à Mahé, pour une part significative de la population et du secteur hôtelier.

Les modalités de mise en œuvre des interventions de la CE ont donné la priorité à la garantie de bonne utilisation des fonds, ce qui a retardé et compliqué 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, ce qui les incite à faciliter les décaissements plutôt que les dynamiques participatives ou de dialogue de politique. Les ressources financières et physiques sont généralement suffisantes.

Il y a bien 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 très inégalement et en général mal en compte les orientations sectorielles de la CE et l'acquis communautaire.

Dans un contexte spécifique où seule la France dispose aux Seychelles d'une coopération au développement, la coordination a été établie et mise en œuvre dans un souci de convergente et de complémentarité quant aux instruments (investissements pour la CE, assistance technique pour la France).

Malgré les dispositifs de programmation tant régionaux que nationaux de l'aide communautaire, les Seychelles ont eu des difficultés à faire entendre leur voix et ont été de fait relativement marginalisés dans la mise en œuvre des programmes régionaux (prédominance de Maurice et Madagascar). 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 (au même titre que pour les autres pays de la région). L'impact des programmes régionaux sur les interventions de niveau national a donc été faible et la réciproque pratiquement inexistante.

L'impact des autres instruments communautaires sur l'aide programmable paraît limité. Les montants mobilisés par ces instruments, et particulièrement l'accord pêche, ont pourtant été considérables, notamment en comparaison de l'aide programmable (du triple).

Les priorités transversales (gouvernance, environnement et genre)

n'apparaissent pas au travers des interventions de la CE aux Seychelles. Les faibles volumes financiers de l'aide programmable et, sur la période, leur caractère technique justifient cet état de fait. La situation des domaines de la transversalité dans les différentes îles ne constituent pas une motivation à en forcer l'introduction dans les projets.

Principales conclusions

Les interventions de la CE ont répondu aux besoins de la croissance économique du pays en prenant en compte les principales îles. Elles ont été convergentes avec les priorités du gouvernement.

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 inégale, et est parfois resté largement formel, du moins au niveau de la stratégie-pays. Cette situation a créé progressivement un déficit de partenariat qui est d'autant mieux ressenti que la CE n'a pas mis en place une forme ou une autre de représentation permanente.

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

La programmation s'est avérée trop ambitieuse par rapport au volume des PIN.

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.

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) qu'en cas de 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 se soit par manque de situation de référence ou par insuffisant investissement dans la conception et la mise à jour des indicateurs prévus dans le cadre logique.

L'absence d'une représentation permanente de la Délégation aux Seychelles a constitué un facteur aggravant pour les dérives des projets, que cela soit celui d'appui aux PME ou d'Anse

Royale.

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 focalisés 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.

Recommandations

1. L'élaboration conjointe de la stratégie de réponse aux contraintes du développement 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. 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'approche de l'appui sectoriel doit être privilégié, voir rendu obligatoire, dans le secteur de concentration unique des PIN à venir. Dans cette optique, l'aide budgétaire sectorielle est un outil adapté pour produire du partenariat avec les Seychelles. Il sera 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.

3. 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 vrai 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.

4. 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.

5. 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.

6. Une représentation permanente de la CE aux Seychelles et, plus largement, dans chacun des pays où elle met en œuvre des projets est incontournable. Si des contraintes budgétaires ou de ressources humaines ne permettent pas de mobiliser un fonctionnaire européen ou un chargé d'affaire, l'option d'un assistant technique est également productive, comme cela a pu être démontré récemment aux Comores.

7. L'introduction de partenariats public-privé, orientation qui tendra à se généraliser dans les pays ACP dans les années à venir, doivent conduire à mobiliser des appuis externes adaptés pour mettre en place une régulation du marché, surtout dans les situations de monopole « naturel » (comme pour la collecte des ordures dans les petits états insulaires, mais aussi les chemins de fer, etc.). Ces appuis doivent être positionnés en amont dans la négociation du contrat de concession ou de mise en fermage (avec une intervention directe de la CE, ne serait-ce que comme observateur) et pour le suivi du respect du cahier des charges du prestataire. Dans les situations d'oligopole, plus fréquentes, l'appui doit être apporté aux institutions de régulation.

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 décentralisés 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 la CE de développement, 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 les Seychelles 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

² Organisation de Coopération pour le Développement Économique

³ Afrique, Caraïbes, Pacifique

10^{ème} FED⁴ aux Seychelles.

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

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 STABEX⁵, 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 :

⁴ Fonds Européen de Développement

⁵ Système de Stabilisation des Exportations

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 les Seychelles 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/infirmez 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>
Phase terrain	<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>
	<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"> - 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.

2 Contexte stratégique de la coopération avec les Seychelles

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 ACP⁶ 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 Lomé IV fut révisée comme cela avait été prévu en 1990. Les principaux amendements apportés à la Convention de Lomé IV ont été :

⁶ Afrique, Caraïbes et Pacifique.

- 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'OMC⁷, les APE sont destinés à prendre le relais du système d'accès préférentiel en vigueur jusqu'en 2008. Les Seychelles sont concernées par ce nouveau partenariat en tant que membre du COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa).

2.2 Politiques commerciales de l'UE

La principale politique commerciale de l'UE applicable aux Seychelles est celle qui porte sur la pêche. Les contreparties financières de la période 1994 – 2004 équivalent à 3 fois le montant des PIN 7, 8 et 9^{ème} FED (Cf. § 3.3.1 ci-dessous).

2.3 Contexte économique, social et politique (fiche signalétique pays)⁸

Isolée au sud-ouest de l'Océan Indien, la République des Seychelles est composée de 116 îles coralliennes et granitiques. Malgré une superficie terrestre de 455 km², l'archipel bénéficie d'une zone économique exclusive de 1,2 million km².

Les trois principales îles sont : Mahé (siège de la capitale Victoria), Praslin et La Digue, avec respectivement 88%, 7% et 3% de la population. Si les sols se prêtent mal à l'agriculture, la beauté du cadre naturel est un atout : 80 des 200 essences végétales sont uniques, 4 îles sont des sanctuaires à oiseaux et Aldabra abrite quelques milliers de tortues géantes.

⁷ Organisation Mondiale du Commerce.

⁸ Source : Mission Economique du MAE, <http://www.missioneco.org/maurice/>

La population seychelloise s'élève à 84 000 habitants et connaît une croissance démographique modérée (2,4% l'an).

Le français, l'anglais et le créole sont les trois langues officielles. Le français est compris par la quasi-totalité de la population, grâce notamment au catholicisme (pratiqué par 90% de la population) entretenu par la présence de missionnaires suisses et français.

Les priorités gouvernementales (santé et éducation) expliquent la qualité du développement humain avec une espérance de vie de 65 ans pour les hommes et de 74 ans pour les femmes, ainsi qu'un taux d'alphabétisation de 89%.

2.3.1 Situation économique et financière

Les Seychelles figurent en 2005 au 51^{ème} rang (sur 175) en termes d'indice de développement humain (en recul par rapport à 2004 où le pays était 35^{ème}). Avec un PIB proche de 700 M€ (estimation 2004), dont près de 75% proviennent du secteur tertiaire, les Seychelles dépassent les 8 500 dollars de revenu par tête (à comparer à la moyenne de 467 dollars de l'Afrique subsaharienne). Ce chiffre doit être relativisé en raison de la forte surévaluation de la monnaie nationale et du niveau élevé des prix à la consommation.

En 2003, le secteur primaire représentait 3,3% du PIB et employait 3,2% de la population active. Le secteur manufacturier représentait 16,4% du PIB et occupait 16,5% de la population active. Le reste du PIB provient du bâtiment et de la construction (9%), des transports et des communications (28,6%), de l'hôtellerie et de la restauration (9,2%), et des autres services (33,5%). Ce dernier secteur emploie 43,4% de la population.

L'activité touristique (40% des recettes en devises) connaît un déclin significatif en raison de la moindre compétitivité seychelloise par rapport aux pays environnants et de l'appréciation de la roupie. Le tourisme, très peu développé il y a 30 ans, a enregistré une progression continue jusqu'en 1995, mais il stagne depuis, confronté à la concurrence de nouvelles destinations proposant des services souvent de meilleure qualité et moins onéreux comme Maurice ou les Maldives. Après avoir atteint son pic en 2002 (137 M€ de recettes), le secteur touristique n'a généré que 114 M€ de revenu en 2004.

Les services financiers offshore (banques, assurances, enregistrements de navires et d'aéronefs) sont encouragés par les autorités pour diversifier les bases de l'économie. Les résultats restent plutôt décevants à ce jour, malgré les réels efforts de promotion. Même si les Seychelles ont enregistré l'une des progressions du niveau de vie les plus importantes en Afrique depuis 20 ans (multiplication par 8 du PIB/habitant), la préservation de ces résultats est menacée en raison des nombreux déséquilibres macroéconomiques et structurels apparus depuis le début des années 90 (déficits fiscaux et de la balance des paiements, taux de change fixe inadapté) qui rendent l'économie seychelloise peu efficace et peu compétitive.

Les raisons principales de ces difficultés macroéconomiques tiennent pour l'essentiel à l'omniprésence de l'État dans l'économie. Le Seychelles Marketing Board (SMB), créé en 1984 pour exercer le monopole de l'importation des denrées essentielles, s'est en effet développé de manière tentaculaire et a bénéficié prioritairement des allocations de devises.

Lancé en 2003, le MERP qui devait inverser le déclin économique des Seychelles est loin d'avoir atteint son objectif. Plutôt que de grands chantiers pouvant avoir un impact sur les données économiques de base, le gouvernement s'est contenté jusqu'à présent de quelques mesures dont les effets restent peu palpables.

Dans le discours officiel, la libéralisation de l'économie reste cependant toujours à l'ordre du jour. Elle se traduit dans la pratique par l'abolition effective depuis décembre 2004 des permis d'importation à l'exception de ceux requis pour une liste restreinte de

produits. Cette ouverture réglementaire a vite trouvée ses limites faute de devises, pénurie qui entrave fortement les importations formelles et la mobilisation de contreparties sur les projets bénéficiant de financements extérieurs.

Le Seychelles Marketing Board (SMB) a bien perdu son monopole d'importation à l'exception d'une demi-douzaine de produits considérés comme indispensables et pour lesquels il bénéficie d'un accès prioritaire aux devises et d'une exemption de contrôle des prix. Ses allocations de devises ont néanmoins fortement diminué dernièrement.

La volonté du gouvernement de se retirer du secteur marchand continue à être réaffirmée par les autorités. Un comité pour la privatisation constitué de représentants de la société civile et du gouvernement a été mis en place. Une liste provisoire de sociétés à privatiser (dont le SMB et la compagnie d'assurance SACOS) a été publiée ainsi qu'un échéancier. Encore reste-t-il à déterminer si celui-ci sera respecté et si des repreneurs seront trouvés pour certaines unités dont la viabilité économique est incertaine. La question de la sauvegarde de l'emploi dans son intégralité au sein des entreprises privatisées reste posée. En outre la volonté du gouvernement de garder initialement une participation de 50% dans le capital des entreprises privatisables n'est pas de nature à rassurer d'éventuels acquéreurs.

Le Code des investissements a été adopté en 2005. Il offre de meilleures garanties aux investisseurs étrangers. Le bureau des investissements récemment créé avait été chargé de superviser la rédaction du nouveau code.

La Banque Centrale des Seychelles a acquis en 2005 son autonomie. Il lui reste à prouver qu'elle s'est totalement affranchie de sa dépendance envers le gouvernement en matière de politique monétaire. En revanche le gouvernement se refuse à une dévaluation de la roupie de peur de déclencher une agitation sociale suite aux hausses de prix qu'une telle décision ne manquerait pas d'avoir.

La dette publique estimée à 1,1 M€ en 2004 (200% du PIB), dont 400 M€ environ de dette extérieure confère au Seychellois le triste privilège d'être probablement le citoyen le plus endetté au monde avec 15 000 €. Aucune solution à cet épineux problème ne semble pour autant poindre faute d'accord avec le FMI. La stratégie du gouvernement en la matière consiste à négocier des rééchelonnements des échéances de remboursement des dettes privées extérieures (Mitsubishi Bank) et des réductions d'intérêt sur les dettes domestiques ainsi que des extensions de leur maturité.

2.3.2 Finances publiques et dette

La croissance des dépenses en capital du gouvernement et la progression des salaires (l'État et les entreprises publiques emploient 47% de la population active) ont créé un important déficit budgétaire (-9,2% en 2001 et -18,7% en 2002) qui a été rapidement résorbé les années suivantes (1,4% en 2003 et 0,9% attendu en 2004) du fait de la réduction significative des dépenses d'investissements publics (9,4% du PIB en 2002 contre 2,3% et 3,8% en 2003 et 2004 respectivement) et des mesures correctives entreprises par le gouvernement (limitation des transferts au secteur parapublic, réforme des procédures budgétaires).

L'introduction en 2003 de la taxe sur les ventes et la poursuite de la réduction des dépenses publiques laissent entrevoir un excédent budgétaire primaire de 12,1% du PIB en 2005 (+4% du PIB d'excédent après service de la dette).

Un endettement massif a permis de financer les déficits budgétaires : l'endettement extérieur des Seychelles a ainsi progressé passant de 25% du PIB en 1999 à 80,3% en 2002 et 77,4% en 2003 (la dette totale de l'État en 2004 correspondait à 198,7% du PIB, soit prêt de 1 400 Mus\$, dont 133,1% du PIB pour la seule dette domestique). La dette extérieure publique à la fin 2004 était estimée à 461 Mus\$ par le FMI (65,6% du PIB) en y incluant les dettes des entreprises étatiques (le SMB aurait une dette extérieure de 80 Mus\$, dont 28% représentent des arriérés, soit 18% du PIB). En 2004, le service de la dette représentait 18,6% des recettes d'exportation. La dette extérieure seychelloise est détenue par les créanciers bilatéraux (41,6%), les créanciers commer-

ciaux (41%) et les créanciers multilatéraux (17,4%). La dette extérieure publique est gagée sur des recettes en devises à hauteur de 22,9%.

A la fin 2004, la dette des Seychelles vis à vis des créanciers du Club de Paris représentait près de 133,8 Mus\$, les arriérés atteignant 65,9 Mus\$. En effet face à des besoins de financement toujours plus difficiles à combler et afin d'éviter les conditionnalités des bailleurs de fonds, les autorités ont adopté depuis plusieurs années une stratégie de défaut sélectif sur les créanciers publics bilatéraux et multilatéraux. Dans un même temps, le pays continu à servir sa dette commerciale à laquelle il a accordé des garanties juridiques importantes : les autorités ont eu recours depuis quelques années à des prêts bancaires dont le remboursement est gagé sur des recettes de l'État, notamment les recettes touristiques en devises.

2.4 Politiques et stratégies de développement du gouvernement

La libéralisation de la politique économique date de 2003-2004, donc la fin de la période couverte par la présente évaluation. La politique de développement pendant la période sous revue a été celle d'une économie contrôlée (contrôle des prix et du change) dominée par des entreprises et organismes publics ayant une emprise sur toutes les aspects stratégiques pour l'activité économique. La place laissée aux opérateurs privés a été longtemps minimale, notamment pour les PME. Le coût des facteurs de production (salaires, énergie, télécommunications, matières premières systématiquement importées, etc.), la rareté des devises, la surévaluation de la roupie et l'éloignement des marchés ne constituaient pas un environnement porteur. Une politique fiscale fortement incitative a permis d'attirer des investissements étrangers pour alimenter les secteurs-clés du tourisme et de la pêche et le conditionnement du thon.

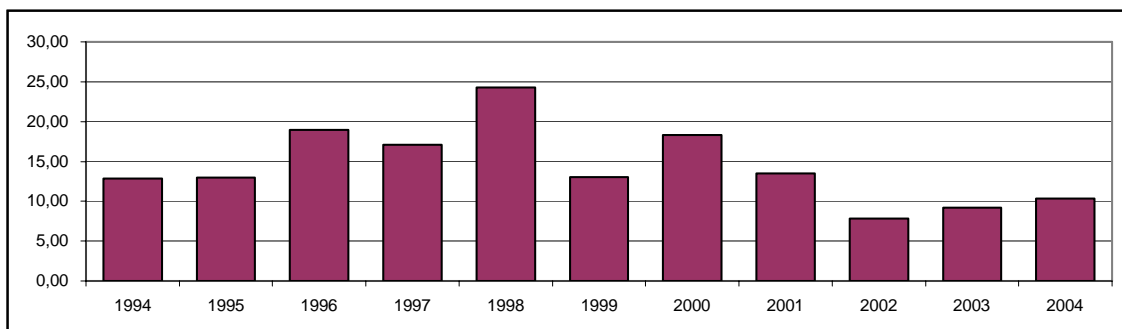
Les accords pêche successifs avec l'UE (et dans une moindre mesure le Japon) ont constitué une rente qui a fortement contribué à maintenir la viabilité d'un modèle économique original mixant libéralisme et nationalisations. Ils ont garanti à la fois des apports budgétaires réguliers et des retombées économiques liées aux projets d'infrastructure ou de fournitures qui ont été associés aux accords.

2.5 Assistance et coordination des bailleurs de fonds

Les Seychelles ont bénéficié sur l'ensemble de la période d'un appui relativement limité de la communauté des bailleurs de fonds qui s'est attachée à accompagner son développement. La taille du pays et de sa population n'appellent par ailleurs pas de grands projets.

Le montant global de l'aide publique sur la période a été de 150 M€. Les montants annuels ont varié entre 10 et 20 M€. Les contributions financières liées au Tsunami (estimées à 11 Mus\$) modifieront significativement les montants de l'aide publique en 2005.

Figure 1 : Évolution de l'aide publique au développement 1994-2004



Source : OCDE, Base de données SNPC (en M€)

La distribution de l'aide publique par secteur est restée stable tout au long de la période. La répartition sur l'ensemble de la période est de 37% pour les infrastructures et services sociaux, de 27% pour l'appui au secteur productif et de 2% pour les infrastructures dites économiques.

2.6 Interventions des bailleurs de fonds

Les principaux partenaires des Seychelles sont la France, la CE, le Japon et l'Italie (86% de l'aide publique). La Banque mondiale s'est peu engagée, a priori du fait de l'absence d'accord entre le gouvernement et le FMI. Le PNUD et les autres structures de développement des Nations Unies (telle la FAO) ont également entretenu des interventions, mais correspondant à des montants modestes.

a - Commission Européenne

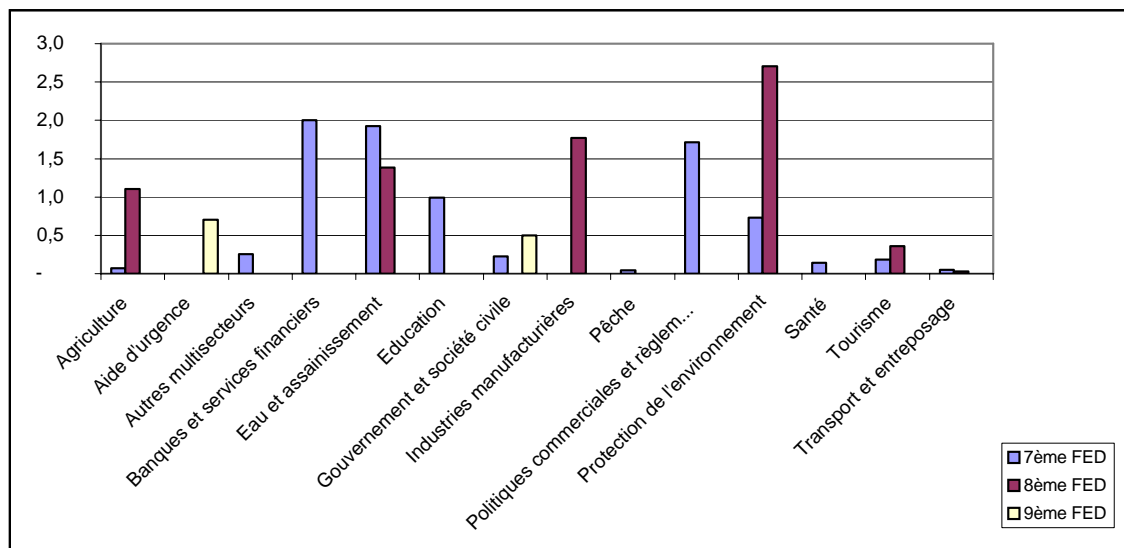
L'analyse de l'état d'avancement des engagements au 3 février 2006 permet de dégager les principales tendances de l'appui de la CE.

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 (respectivement 8,3 et 7,3 M€). Le montant du PIN 9^{ème} FED est de 4,7 M€, soit une nette diminution.

En terme de répartition par secteur (CRIS) d'intervention, l'évolution la plus marquante est la concentration progressive des interventions de la CE : de 10 secteurs couverts par le 7^{ème} FED à une concentration sur 2 secteurs pendant le 9^{ème} FED (5 par le 8^{ème} FED).

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 2 : 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 24% du total. Les données pour le 9^{ème} FED ne sont pas encore disponibles mais seront caractérisées par l'apparition d'aides d'urgence liées aux efforts de réhabilitation post tsunami.

b - Les coopérations bilatérales

La contribution de la France (24 M€) a été consacrée principalement aux infrastructu-

res et services sociaux, notamment l'éducation et la santé. Elle correspond à une présence en continu.

Le Japon a mis en place à 3 reprises des programmes de dons de l'ordre de 4 M€ (pour un total de 14 M€) liés au secteur de la pêche (infrastructures, équipements, fournitures).

c - Banque mondiale

Les interventions de la Banque mondiale sur la période ont mobilisé 6 M€ (projets approuvés et clôturés entre 1994 et 2005) essentiellement en prêt BIRD et ressources GEF. Le dénominateur commun des projets a été l'environnement.

Figure 3 : Liste des interventions de la Banque mondiale 1994-2004

PROJECT NAME	PRODUCT LINE	APPROVAL DATE	CLOSING DATE	TOTAL
Environment and Transport	IBRD/IDA	22-déc.-92	30-déc.-99	4,50
East Coast Project - Phase (03)	Guarantees	N/A	N/A	-
Avian Ecosystem Conservation Project	GEF Medium Sized Program	1-juil.-98	30-juin-02	1,00
Marine Ecosystem Management Project	GEF Medium Sized Program	21-avr.-00	31-mars-04	1,00
BIODIVERSITY/MARINE	Global Environment Project	30-nov.-92	31-déc.-97	-

Source : Site Web de la Banque mondiale

3 Logiques d'intervention communautaire

L'objectif de cette section est de décrire de manière synthétique la stratégie de coopération communautaire sur 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 national

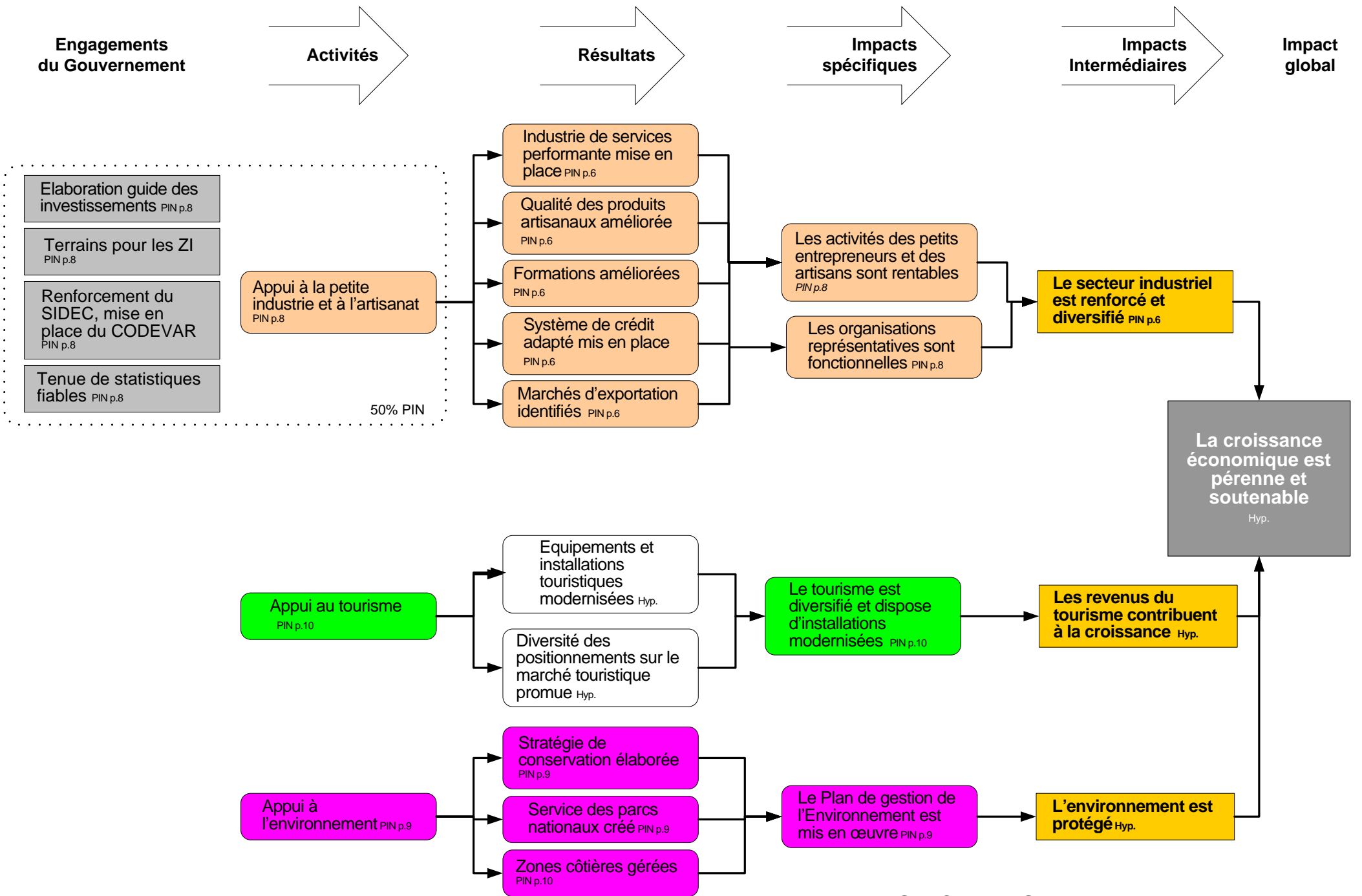
3.1.1 Logique d'intervention du 7^{ème} FED

L'objectif global de cette période de programmation (1991 – 1995) se déduit comme une poursuite de la croissance économique avec concomitamment la prise en compte de l'environnement (centrée sur les aires protégées). L'enveloppe mise à disposition est de 4,5 M€. L'accent est mis (secteur de concentration unique) sur le développement de la petite industrie et de l'artisanat (50% de l'enveloppe).

Le programme d'appui à la petite industrie et à l'artisanat étend aux PME les interventions du 6^{ème} FED en faveur de l'artisanat. Il comporte des actions de soutien aux opérateurs (formation, conseil) et à leur organisations de promotion (Seychelles Industrial Development Corporation, SIDEC, pour les industries ; Compagnie pour le Développement de l'Artisanat, CODEVAR, pour les artisans), ainsi que la création d'une ligne de crédit gérée par la Banque de Développement des Seychelles (BDS). Ce programme s'inscrit dans la politique du gouvernement et retient pour celui-ci les engagements suivants : maintien des avantages fiscaux des PME, mise à disposition de cadres et d'agents au ministère et au sein de la SIDEC et de la CODEVAR, la préparation et la publication d'un guide des investissements, la mise à disposition de terrain pour la création de zones industrielles et l'élaboration de statistiques sectorielles fiables.

Hors secteur de concentration, les interventions programmées concernent (i) la protection de l'environnement (élaboration d'une stratégie de conservation, création d'un service des parcs nationaux et de conservation et contribution au programme régional de gestion des zones côtières), condition de la pérennisation de la fréquentation touristique et (ii) l'appui au tourisme, première source de revenu de l'île.

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



SEYCHELLES
DIAGRAMME D'IMPACT
PROGRAMME INDICATIF 7ÈME FED (1991 – 1995)
PIN 4,5 M€

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

L'objectif global de cette période de programmation est double : protection de l'environnement et renforcement du secteur privé. Si le premier terme a un caractère d'évidence aux Seychelles, le second découle de la volonté du gouvernement de se retirer des activités économiques et de laisser les initiatives privées se substituer à son rôle d'opérateur économique.

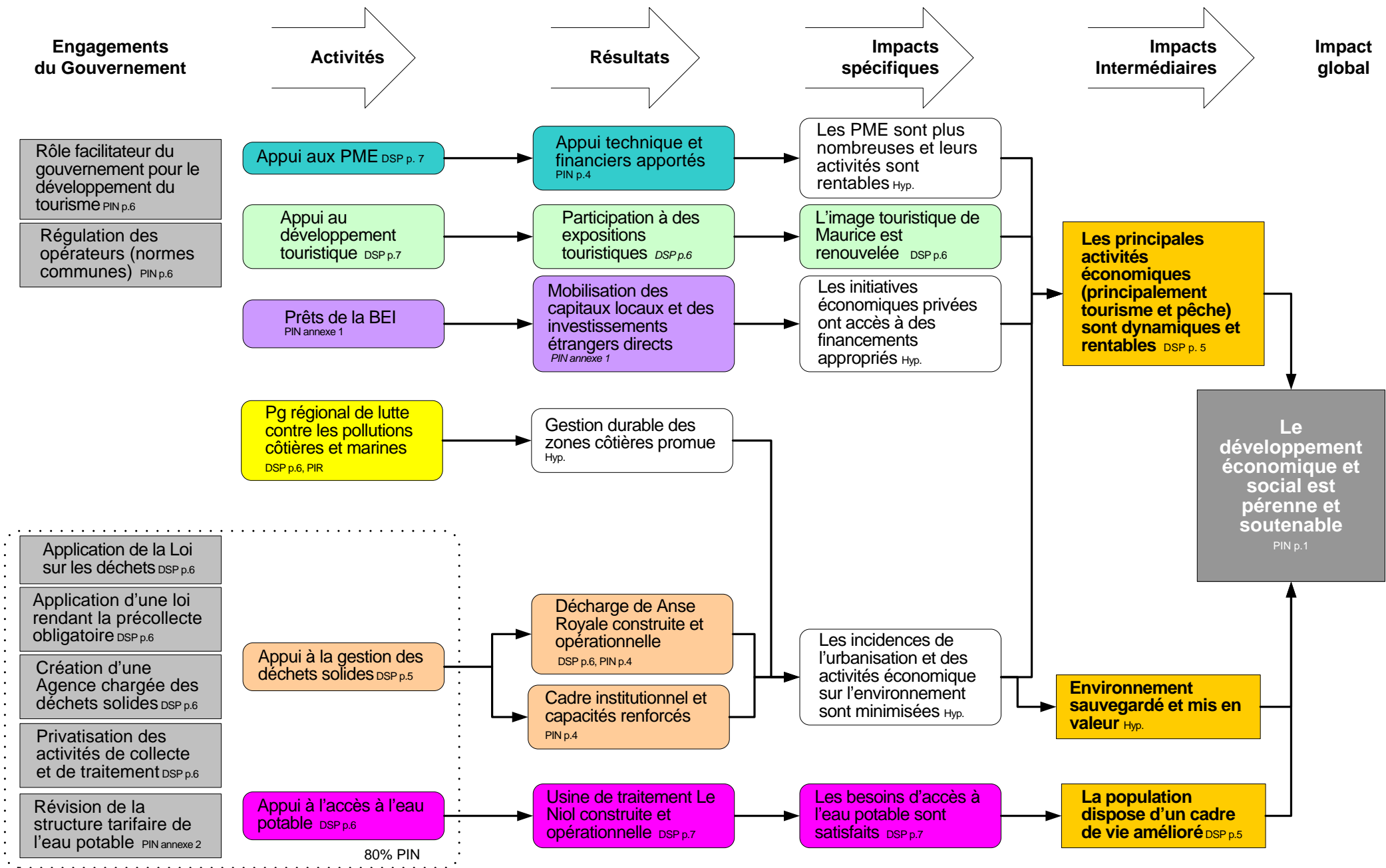
L'enveloppe globale est de 5,5 M€. Elle est affectée à hauteur de 80% au secteur de concentration unique qu'est la protection de l'environnement avec deux composantes : les déchets solides et l'eau potable.

Le programme de protection de l'environnement a pour objectif de stopper la dégradation de l'environnement, analysée comme un obstacle sérieux à la croissance économique. Il s'agit en fait de l'absence de stockage adapté et de traitement des ordures ménagères et de leur impact sur le paysage et donc potentiellement sur une fréquentation touristique basée sur l'image de paradis tropical intouché. Ce problème conduit la Commission à prendre en charge la construction de la décharge d'Anse Royale, identifiée et étudiée sur un financement 7^{ème} FED. Le site doit desservir toute l'île de Mahé. Les engagements spécifiques du gouvernement sont le renforcement de la SWAC (Solid Waste & Cleaning Agency) nouvellement créée, la réalisation de la collecte et le tri des déchets, la gestion de la décharge et les opérations de nettoyage (plages et rues) par des entreprises privées sous contrat.

Une seconde composante est rattachée au secteur de concentration sans concerner particulièrement la protection de l'environnement puisqu'il s'agit de la réhabilitation d'une station de traitement de l'eau potable (Le Niol). Pour ces deux composantes, les résultats attendus ne sont pas mentionnés. Les engagements du gouvernement concernent les études techniques préparatoires des travaux et la révision de la structure des tarifs de l'eau potable.

Hors secteur de concentration (20% de l'enveloppe), deux programmes sont pris en compte : l'appui au secteur privé (au profit des PME, en continuité avec le secteur de concentration du 7^{ème} FED) et la promotion du tourisme (initié au 7^{ème} FED). Pour ces deux programmes les interventions de la Commission comportent de l'assistance technico-financière et la mise en place de lignes de crédit pour les opérateurs.

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



SEYCHELLES
DIAGRAMME D'IMPACT
DSP ET PIN 8ÈME FED (1997 – 2002)
18/2/97 – 5,5 M€

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

La logique globale du 9^{ème} FED est de contribuer à une meilleure compatibilité entre croissance (des activités touristiques) et protection de l'environnement par une meilleure gestion des déchets solides. La thématique est reprise du secteur de concentration du 8^{ème} FED, mais en ne se positionnant plus sur une composante de projet (décharge de l'Anse Royale laquelle reste très sous-utilisée) mais sur une approche sectorielle.

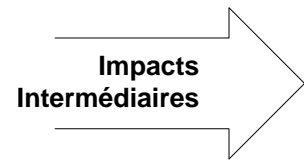
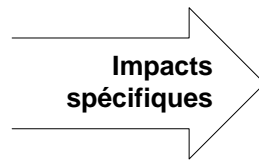
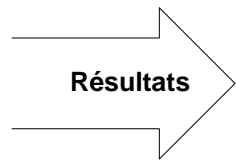
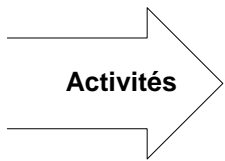
Le secteur de concentration est le programme de gestion des déchets solides, avec 3,3 M€ (80% de l'enveloppe globale du PIN, 3,9 M€). L'objectif retenu est l'amélioration de l'environnement sanitaire des populations et du cadre de vie. L'étude de définition devait être réalisée dans les 12 mois après approbation provisoire.

Hors secteur de concentration, un seul projet est proposé : le renforcement des capacités des acteurs étatiques et non-étatiques. Le volet renforcement de la fonction publique porte sur les ministères des ressources humaines (manpower development), de l'Éducation et de la Jeunesse. Le volet appui aux acteurs non-«étatiques vise l'amélioration de la qualité des services prodigués par la coordination entre les ONG, les échanges d'information et le développement du volontariat.

La revue mi-parcours de 2004 a reconduit la logique d'intervention initial en affectant les reliquats sur les précédents FED (0,26 M€) au projet de renforcement des capacités, avec une orientation en faveur des Droits de l'Homme.

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

Politiques et engagements du Gouvernement



Impact global

Appui à lamise en œuvre d'une stratégie sectorielle pêche DSP p.17

Capacité du gouvernement renforcée DSP p.17

Gestion durable des ressources halieutiques DSP p.17
Développement de la pêche artisanale DSP p.17

Mise en œuvre du Plan de gestion environnementale 2000-2010 PIN p.23
Création d'un cadre institutionnel porteur PIN p.23

Programme de gestion intégrée des déchets solides PIN p.22

85% PIN

Décharges fonctionnelles PIN p.24
Recyclage des déchets augmenté PIN p.24
Impact des déchets sur l'environnement réduit PIN p.24

Les ressources en eau douces et l'eau de mer ne sont pas polluées PIN p.24
Absence de nuisances visuelles PIN p.24
Meilleur environnement sanitaire PIN p.24

Le développement du tourisme et de la pêche est pérenne PIN pp.17, 21, 24

Le cadre de vie n'est pas affecté par les déchets PIN p.22

Pg régional d'appui aux initiatives environnementales PIR

Pg régional d'éducation environnementale PIR

Prêts de la BEI

Politique de protection de l'environnement appuyée
Population sensibilisée à la protection de l'environnement
Mobilisation des capitaux locaux et des investissements étrangers directs Hyp

Les ressources naturelles sont gérées de manière durable Hyp.
Les initiatives économiques privées ont accès à des financements adaptés Hyp.

Meilleure compatibilité entre le développement et l'environnement

Programme de renforcement des capacités PIN p.22

15% PIN

Capacités des administrations renforcées PIN p.22
Capacités des ONG renforcées, services sociaux de qualité délivrés PIN p.22
Coordination, backstopping et secrétariat apportée PIN p.22

Les compétences et les qualifications des acteurs étatiques ou non sont appropriées hyp.

Les initiatives publiques et associatives sont efficaces et efficientes Hyp.

SEYCHELLES
DIAGRAMME D'IMPACT
DSP ET PIN 9ÈME FED (2002 – 2007)
INITIAL : 3,9 M€, REVUE MI-PAROURS : 4,1 M€

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 différents 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

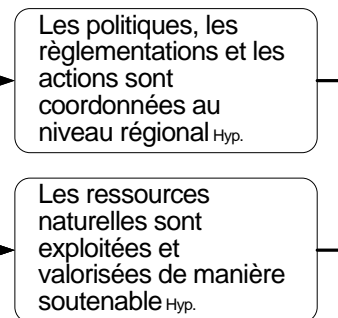
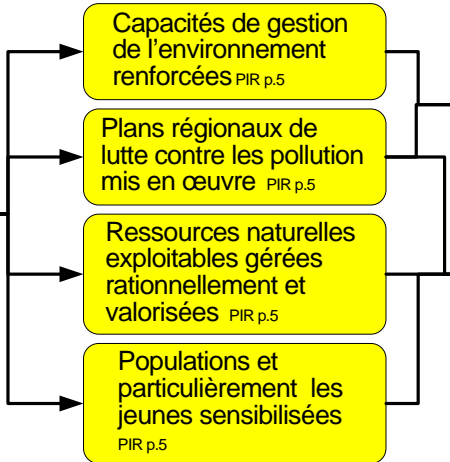
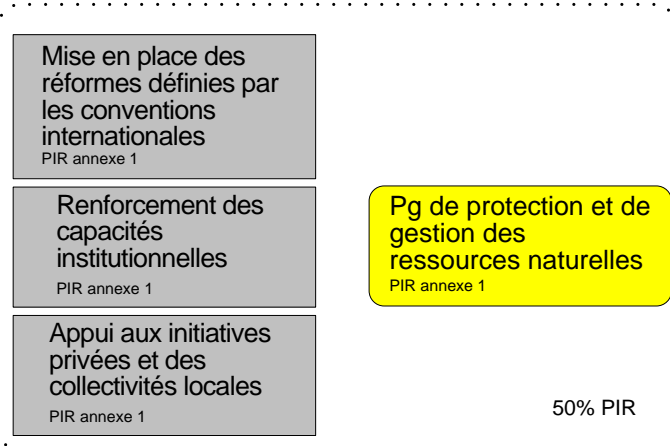
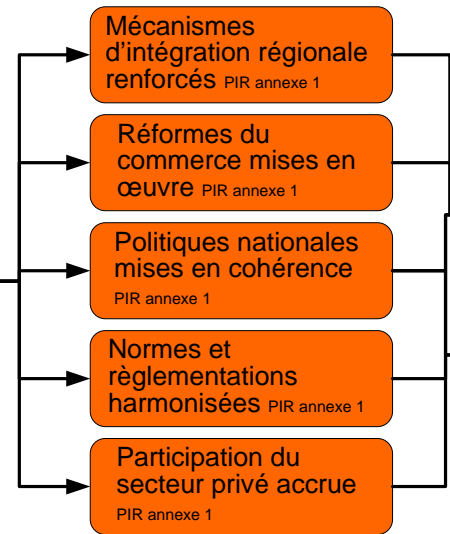
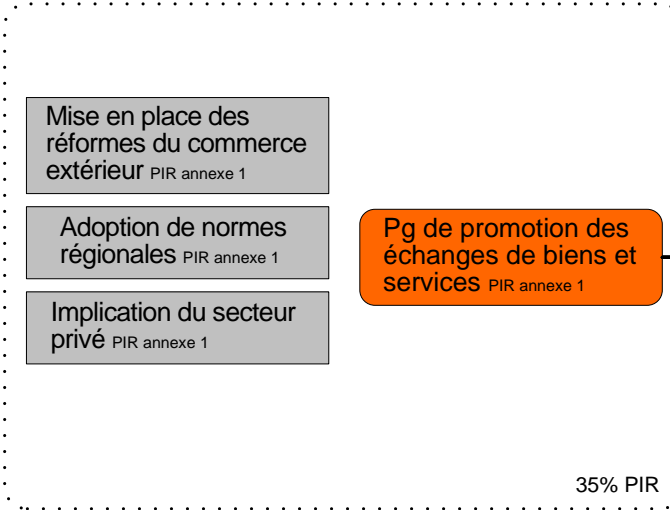
Activités

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

15 à 25% de l'enveloppe

- 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 aux Seychelles les cadres mutuels d'obligations liés à la pêche et les financements BEI.

3.3.1 Accords pêche

Les accords bilatéraux de pêche, conclus par l'Union européenne avec des pays tiers, contiennent 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, etc.) dans lesquelles l'accord doit être mis en œuvre. C'est la Commission européenne qui, en vertu d'un mandat adopté par le Conseil des Ministres, négocie les accords de pêche avec les pays tiers en représentation de la Communauté. 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 accords⁹.

L'accord cadre a été adopté par le règlement du Conseil n° 1554/85 CEE et modifié en 1986, avec nouvelle adoption par règlement du Conseil n° 1708/87 du 15 juin 1987. Il est entré en vigueur le 18 janvier 1987.

Le protocole actuel, couvrant la période du 18 janvier 2005 au 17 janvier 2011, est le septième depuis l'entrée en vigueur de l'accord cadre. Il s'agit d'un accord exclusivement thonier, qui est le plus important des accords thoniers conclus par la Communauté. La présence de la flotte communautaire est fixée à 12 palangriers de surface et 40 senneurs.

Tableau 3: Récapitulatif des accords pêche, 1987 - 2011

PROTOCOLE	Type	POSSIBILITÉS DE PÊCHE	TONNAGE DE RÉFÉRENCE	CONTREPARTIE FINANCIÈRE (€)	DONT ACTIONS CIBLÉES (€)
18/01/2005 - 17/01/2011	Mixte	Senneurs : 40 Palangriers de surface : 12	55 000 tonnes	24 750 000	8 910 000
18/01/2002 - 17/01/2005	Mixte	Senneurs : 40 Palangriers de surface : 27	46 000 tonnes	10 380 000	3 480 000
18/01/1999 - 17/01/2002	Mixte	Senneurs : 47 Palangriers de surface : 32	46 000 tonnes	10 350 000	3 450 000
18/01/1996 - 17/01/1999	Mixte	Senneurs : 42 Palangriers de surface : 15	46 000 tonnes	9 900 000	3 000 000
18/01/1993 - 17/01/1996	Mixte	Senneurs : 40 Palangriers de surfaces : non dét.	46 000 tonnes*	9 900 000	3 000 000
18/01/1990 - 17/01/1993	Mixte	Senneurs : 40	---	9 900 000	3 000 000
18/01/1987 - 17/01/1990	Mixte	Senneurs : 40	46 000 tonnes	6 750 000	750 000
TOTAL 1990 - 2011				81 930 000	25 590 000
TOTAL 1994 - 2004 approximativement				40 530 000	12 930 000

(*) Il est à signaler qu'en 1995 les captures de la flotte CE ont atteint 70.829 tonnes. Ceci a comporté un paiement additionnel pour l'année 199

Source : DG pêche, site Web

Le montant total des contreparties financières pendant la période sous revue a été

⁹ http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/factsheets/facts/fr/pcp4_2.htm

de 40 M€, dont 13 M€ ont été affectés à des actions ciblées. Le résultat du suivi de ces actions, dont le montant correspond approximativement aux ressources mobilisées par l'aide programmable communautaire sur la période, n'est pas accessible.

3.3.2 BEI

Les engagements BEI pendant la période sous revue se montent à 4,8 M€. Le principal de l'apport va à l'abondement des lignes de crédit aux entreprises de la Banque de développement des Seychelles, en deux étapes (1994 et 2000) pour un montant total de 3,7 M€. La contribution en 1999 de la BEI à la réhabilitation et à l'extension de la station de traitement de l'eau potable à Le Niol se monte pour sa part à 1 M€.

Tableau 4 : Opérations BEI, 1994-2004

Project	signed on	Amount signed	Amount disbursed
DBS GL IV	22/12/1994	2 000 000,00	2 000 000,00
LE NIOL WATER SUPPLY	05/01/1999	1 000 000,00	1 000 000,00
DBS GL V	24/01/2000	2 000 000,00	1 770 000,00

Source : BEI

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 par 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 ?¹⁰

Les stratégies communautaires ont été adaptées pour répondre aux besoins du pays en matière d'investissements pour contribuer à la pérennité des deux piliers de l'économie que sont le tourisme et la pêche. Elles ont été cohérentes avec les priorités gouvernementales, sur la base d'un dialogue de politique pour la gestion des déchets. La question centrale des déséquilibres macroéconomiques qui induisent la pénurie de devises qui est le principal obstacle aux initiatives publiques comme privées n'a pas fait l'objet jusqu'à là d'un dialogue de politique. La participation des parties prenantes n'a pas bénéficié d'un appui suffisant pour être perçue comme significative.

Les domaines d'intervention de la CE portent sur les principales contraintes au développement des Seychelles (tourisme et pêche) parfois directement, mais plus généralement en ciblant des contraintes structurelles (PME, gestion des déchets). Ils n'ont cependant pas couvert certaines contraintes macroéconomiques qui apparaissent aux institutions de Bretton Woods comme déterminantes pour la pérennité de la croissance économique : les causes de la pénurie de devises qui bloque pratiquement toutes les initiatives économiques et limite les échanges avec l'extérieur.

Il y a correspondance entre les priorités du gouvernement et les domaines d'intervention couverts par les interventions de la CE, particulièrement pour l'intervention sur les déchets. Les actions en faveur des artisans et des PME ont été également convergentes avec les priorités du gouvernement même si parallèlement la pénurie de devises créée par le politique macroéconomique et monétaire a fortement handicapé la viabilité des projets (accès aux pièces détachées, coûts de production élevés). Ces priorités se retrouvent dans la mise en œuvre des interventions, mais il n'est pas possible de mesurer un degré de couverture, d'autant que la CE n'a pas vocation à soutenir toutes les priorités gouvernementales.

¹⁰ 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 (i) à apprécier 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.

Les parties prenantes ne se perçoivent pas comme impliquées dans la préparation des documents communautaires de stratégie qui proposent une analyse de la situation qui justifie la programmation mais sans mettre en valeur la démarche analytique et les ressources et matériaux qui la soutiennent. L'argumentaire fonctionne sur un mode assertif et la description de la situation du pays correspond plus au remplissage d'un plan-type qu'à un argumentaire portant une vision des Seychelles et des défis auxquels la CE se propose de contribuer à apporter une réponse. Un bon exemple en est l'omission de la pénurie en devise comme facteur de risque majeur pour toutes les initiatives dans tous les secteurs de l'économie. Ce risque a été avéré pendant le 8^{ème} FED et n'a pas été intégré dans la programmation du 9^{ème} FED.

QE 2 - Dans quelle mesure les interventions de la Communauté (aide programmable et BEI) ont-elles contribué à renforcer le tissu de PME de manière (i) à soutenir la diversification des activités et le dynamisme du secteur privé et à (ii) créer des emplois ?¹¹

Par défaut de documentation, il n'est pas possible de répondre à cette question évaluative. Les entretiens réalisés permettent cependant de penser que du fait des limitations rencontrées pour gérer l'octroi des crédits aux PME et donc pour organiser des synergies entre les activités d'appui-conseil et de prêt, les interventions de la CE n'ont pas contribué significativement à renforcer le tissu de PME directement, ni indirectement par un renforcement de la structure d'appui. Leur impact sur l'emploi ne peut pas être mesuré ni même estimé de manière fiable par absence d'archivage des documents du projet.

La documentation sur les projets afférents à cette question se limite au rapport final du Consultant qui a mis en œuvre le projet (Techniplan). Cette base est insuffisante pour produire des appréciations sur le projet. Les structures partenaires ont été dissoutes et le personnel n'a pas été repris dans la nouvelle structure publique en charge de la promotion de l'artisanat et des PME (SEmPA). Il n'a donc pas été possible de recouper les informations présentées dans le rapport du consultant. Il n'est donc pas possible d'utiliser valablement la matrice d'information.

Des considérations générales peuvent être faites pour reprendre les résultats des entretiens réalisés.

- Le projet s'est déroulé dans un contexte porteur où le gouvernement avait décidé de promouvoir le secteur privé ; cette situation a fait émerger de nombreuses initiatives mais fortement concentrées sur les secteurs et les créneaux peu capitalistiques et demandant peu de qualifications ;
- Le projet s'est inscrit dans cette dynamique et a contribué à des transferts de savoir-faire et des apports d'expertise qui ont rencontré une demande ; les effets de ces services ne peuvent pas être évalués ;

¹¹ Le secteur privé seychellois est pratiquement inexistant dans une économie longtemps dominée par État-entrepreneur. La faiblesse numérique de la population laisse peu d'opportunité de développer des productions manufacturières, d'autant que les revenus du tourisme et les dividendes des accords de pêche ont jusqu'à là assurés une croissance économique certaine et une amélioration du niveau de vie. Les déséquilibres macroéconomiques induit par des politiques sociales volontaristes rendent nécessaire la mobilisation des initiatives privées pour diversifier les sources de développement économique, dans un contexte de concurrence de plus en plus forte sur le marché touristique. Cette question vise à apprécier si les interventions de la CE ont contribué (i) à créer un environnement réglementaire porteur pour la création de PME et (ii) à la création de PME positionnées sur des marchés porteurs et ayant pu mobiliser les lignes de crédit mises en place (notamment par la BEI).

- Il a également construit une stratégie de positionnement des initiatives entrepreneuriales et un diagnostic bien informé des capacités des PME seychelloises ; l'organisme d'ancrage institutionnel du Consultant, SIDEC, a bénéficié de ces apports ;
- La ligne de crédit (fonds revolving, 0,7 M€) a été distribuée en dehors du contrôle du Consultant et sans requérir de démarche de projet économique validée par des études de marché ou de business plan ; certains membres du Steering Committee considèrent rétrospectivement que les prêts ont été accordés sur la base du clientélisme, en rapport avec des échéances électorales ; le taux de remboursement a été très faible (inférieur à 30%) ; des actions en justice ont été intentées par le gestionnaire du projet sans parvenir à préserver la dimension revolving de la ligne de crédit ;
- Sur un plan institutionnel, le projet a appuyé la création d'une association représentative des PME (différente de la CCI, elle-même suscitée par des appuis et des financements PRIDE) ; elle a été dissoute en 2003. Le projet a également renforcé les capacités de SIDEC, organisme de promotion des PME et de gestion des zones industrielles et artisanales ; SIDEC a été dissoute en 2004 pour être remplacée par SEMPA après clarification des rôles (focalisation exclusive sur l'appui-conseil aux PME), ce qui correspondait aux recommandations faites par le projet ;
- Le projet a été réorienté à mi-parcours par une évaluation interne pour prendre en compte à la fois le changement de politique par rapport aux initiatives privées et l'apparition de plus en plus prégnante de la pénurie en devises ; cette dernière reste un facteur extrêmement limitant pour les projets PME. Globalement, l'environnement macro et socio économique et l'isolement géographique du pays sont des handicaps majeurs pour l'émergence d'un tissu de PME compétitif, capable ne serait-ce que d'imposer des produits se substituant aux actuelles importations ; des modifications majeures et de long terme sont a priori à introduire dans le système éducatif et l'enseignement supérieur technico-économique pour créer les conditions de l'émergence du tertiaire supérieur (banques offshore et NTIC) ;

Du fait des limitations rencontrées pour gérer l'octroi des crédits aux PME et donc pour organiser des synergies entre les activités d'appui-conseil et de prêt, les interventions de la CE n'ont pas contribué significativement à renforcer le tissu de PME directement, ni indirectement par un renforcement de la structure d'appui. Leur impact sur l'emploi ne peut pas être mesuré ni même estimé de manière fiable par absence d'archivage des documents du projet.

L'appui aux PME dans le secteur des NTIC (nouvelles technologies de l'information et de la communication) est proposé par le gouvernement comme le projet hors secteur de concentration du 10^{ème} FED. La proposition suppose des études diagnostic sur les ressources humaines et les opportunités d'affaires, ainsi qu'une revue approfondie de l'adéquation du cadre réglementaire, institutionnel et juridique. A priori, cette orientation apparaît prématurée.

QE 3 - Dans quelle mesure les interventions de l'UE dans le domaine de la gestion des déchets ont-elles contribué à améliorer qualitativement et quantitativement les opérations de collecte, de prétraitement et de stockage des déchets solides en (i) respectant les normes environnementales, (ii) mobilisant les initiatives privées, (iii) protégeant durablement les ressources en eau douce et

halieutiques à proximité du littoral et (iv) mettant en œuvre un cadre institutionnel et financier adapté aux objectifs du secteur ?¹²

Le CET¹³ d'Anse Royale a été construit (8^{ème} FED) mais pas mis en service car l'opérateur privé ne réalise pas le prétraitement des déchets qui devait permettre de les stabiliser pour les stocker dans ce nouveau CET. De fait, si les interventions de la CE (7, 8 et 9^{ème} FED) ont bien amélioré quantitativement la collecte et le stockage des déchets, elles n'ont pas pu contribuer aux améliorations qualitatives attendues, au prétraitement, au respect des normes environnementales. Il n'y a pas eu d'impact positif sur la qualité des eaux. L'appui à la mise en place et au renforcement du cadre institutionnel n'a pas été suffisamment considéré sur la période pour avoir les effets attendus en termes de durabilité. Cette absence d'appui institutionnel a fortement contribué à limiter les bénéfices des investissements réalisés.

L'intervention de la CE dans le secteur du traitement des déchets aux Seychelles commence avec le 7^{ème} FED qui engage le financement du premier plan de gestion des déchets, revu pendant le 9^{ème} FED et désormais en vigueur jusqu'en 2010. En termes de réalisations, la CE est intervenue pour étudier et financer la réalisation du Centre d'Enfouissement Technique (CET) d'Anse royale dont la destination initiale était de se substituer temporairement au site de Providence 1 pour en permettre le réaménagement et l'extension ultérieure (Providence 2). Ces investissements devaient accompagner une évolution majeure du traitement des déchets vers le recyclage, le traitement et la production de déchets stabilisés. L'objectif était de limiter les volumes à stocker en même temps que la valorisation des déchets, option clairement adaptée aux contraintes spécifiques des Seychelles.

La délégation de la collecte, du traitement et du stockage des déchets à un prestataire privé dès 1999 a permis d'améliorer le taux de collecte et de débiter les opérations de compostage, (aujourd'hui en très nette perte de vitesse), et d'améliorer les conditions d'enfouissement des déchets (Cf. CJ 3.1). La quantité de déchets actuellement collectée et traitée est très largement supérieure aux prédictions du rapport ITW qui a fondé en 1995 le premier plan de gestion des déchets (en vigueur jusqu'en 2004). Il faut y voir autant une conséquence de prévisions largement sous évaluées que l'impact positif de la création de la SWAC (Solid Waste and Cleaning Agency, 1995) pour suivre le contrat de délégation de service (de 20 ans) signé avec un opérateur international (STAR) en 1997.

L'efficacité de la collecte s'est détériorée ces dernières années : le taux de capture et de collecte des ordures ménagères (OM) et déchets industriels banals (DIB) a décliné depuis 1999, surtout pour la fraction de déchets verts destinés au compostage et la fréquence de ramassage des ordures ménagères s'espace et est devenu irrégulière. Il n'y a pas eu d'entretien et de remplacement des conteneurs (600 l). Cette baisse du niveau de service du prestataire est liée aux difficultés rencontrées par la SWAC pour faire respecter son contrat par la STAR. Le non-paiement pendant plusieurs années de la part en devises de sa rémunération, lié à la pénurie en devises, est

¹² Dans une économie encore fortement dépendante d'un tourisme attiré par une image marketing d'un environnement tropical insulaire exceptionnel et intouché, la présence de déchets pose un problème de pérennisation de ce secteur. Les pollutions des ressources en eau sont un autre aspect du problème qui demande à être pris en compte. Cette question vise à apprécier si les interventions de la Commission ont permis (i) d'élaborer une stratégie adaptée, (ii) de mettre en place le dispositif institutionnel (réglementaire, administratif, financier) permettant de mettre en œuvre la stratégie, (iii) de mobiliser les initiatives privées et (iv) de réaliser les infrastructures adéquates.

¹³ Centre d'Enfouissement Technique

évoqué par la société pour justifier les modifications (à la baisse) introduites dans le niveau de ses prestations.

La dégradation du service public de la propreté et de la gestion des déchets ainsi que l'existence de dysfonctionnements institutionnels ont contribué à grever la capacité du gouvernement à suivre efficacement la bonne exécution du contrat de concession (Cf. CJ 3.2).

Du point de vue de la contribution de la CE, l'ouverture du CET d'Anse Royale n'a pas permis d'augmenter le taux de collecte des déchets et de favoriser le respect de normes environnementales. Le CET n'est pas utilisé pleinement, voir n'est utilisé que sporadiquement et pour une fraction négligeable des déchets collectés (rebut de flaconnage de verre issus de la chaîne d'embouteillage de Seychelles Breweries), bien que le site de Providence 1 soit proche de la saturation. Il est légitime de s'interroger sur le choix du site, l'approbation du concept fonctionnel, voire même sur la décision d'investissement, dans la mesure où aucune assurance n'a été prise en préalable auprès du Gouvernement pour s'assurer de la volonté et capacité de l'opérateur STAR à produire les déchets stabilisés seuls susceptibles d'être stockés sur Anse Royale.

Le prétraitement des déchets en tant que préalable à leur stockage sécurisé sur le CET d'Anse Royale et par conséquent sur celui de Providence 1, n'a pas été amélioré et ne correspond donc aux impératifs techniques initialement prévus. Au contraire, la diminution des volumes de déchets fermentescibles, et singulièrement de déchets verts, traités par compostage a décru, ce qui diminue d'autant l'efficacité des opérations de prétraitement. La collecte sélective n'a pas été mise en place. L'inutilisation de la chaîne semi mécanique de tri sur OM et DIB installée par la STAR, la baisse de rendement de l'unité de compostage et l'absence d'amélioration du prétraitement des déchets sur la filière globale du « propre et sec » et des déchets à risque ont provoqué une saturation prématurée du site d'enfouissement de Providence 1.

Cette augmentation du stockage par rapport aux prévisions n'est pas la conséquence d'un accroissement global de l'efficacité de la collecte. Elle ne peut pas être considérée comme positive puisqu'elle revient à une augmentation de la part de déchets ultimes au détriment de l'accroissement de la part de déchets qui devraient être recyclés (compostables, cartons, emballages) ou traités séparativement. Le site d'Anse Royale, ne pouvait pas être utilisé pour compenser cet afflux supplémentaire de déchets destinés à l'enfouissement, car il n'est pas conçu (volume, caractéristiques techniques) pour ce type de déchets. Si le processus prévu de recyclage et de prétraitement avait été mis en place par la STAR comme exigé contractuellement, le CET d'Anse Royale aurait (et peut) parfaitement fonctionner, au prix de faibles aménagements.

La CE a financé la révision du plan de gestion des déchets et la construction du CET d'Anse Royale avec pour objectif un meilleur respect des normes environnementales. La configuration du CET d'Anse Royale, qui en font un site limité à des apports de déchets non évolutifs, aurait dû accroître l'effort de tri et prétraitement des déchets et donc le suivi des normes environnementales et des engagements stratégiques inscrits dans les Plans de gestion des déchets 1995 et plus encore 2004. Cet objectif n'a pas été atteint du fait des conflits entre le concessionnaire et le gouvernement et de l'incapacité des autorités compétentes d'imposer la mise en application de la stratégie.

Le dispositif législatif environnemental existe pourtant et formule des normes et mesures d'un bon niveau d'exigence, notamment en ce qui concerne la nécessité d'un prétraitement des déchets, mais les décrets d'application et les règlements existants sont peu ou pas appliqués. Cette faiblesse dans le suivi et l'application des textes est particulièrement tangible dans les modalités de suivi et de contrôle des opérations

déléguées à la STAR. La SWAC avait été constituée en tant qu'agence responsable (délégation de maîtrise d'ouvrage) du secteur déchets et propreté. Cette structure a manqué des compétences nécessaires à la réalisation de sa mission. Elle n'a pas été suffisamment soumise à des contrôles formels par sa tutelle. Elle n'a pas, enfin, été assurée du soutien du Gouvernement. En 2004, la SWAC a d'ailleurs été intégrée au sein du Ministère de l'Environnement et a perdu son statut d'agence.

Trois études majeures ont été financées par la CE sur le 9^{ème} FED pour adapter ses interventions : une étude de faisabilité de la gestion du site d'Anse Royale (Hydroplan, Cf. annexe 7 pour les références documentaires), une étude visant à la réactualisation du plan de gestion des déchets (Scott Wilson K.) et une étude de faisabilité pour la gestion environnementalement durable des déchets (Carl Bro). Leurs conclusions ont été adoptés par le Gouvernement ne sont pas mises en pratique. Des recommandations telles que la renégociation du contrat avec STAR, le renforcement des collectes sélectives, l'optimisation du compostage, l'utilisation du CET d'Anse Royale pour le stockage de déchets inertes restent ou partiellement réalisées ou ignorées.

Le contrat de délégation conclu avec la STAR exclut la promotion d'initiatives privées locales complémentaires, telles la collecte sélective ou le recyclage matière. Un appui spécifique au gouvernement lors de la conception et la négociation du contrat a manqué. Les interventions communautaire n'ont donc pas eu d'influence sur la mobilisation des initiatives privées, ni sur la pérennisation du service public de propreté et de gestion des déchets. Le Ministère de l'Environnement (MENR) a depuis peu passé un contrat à court terme avec une autre entreprise pour la collecte des encombrants métalliques et un début de « récupération » des bouteilles plastiques stockées sur le site de La Digue.

Les études réalisées sur financement 9^{ème} FED ont fourni au gouvernement la matière stratégique, technologique et législative pour mobiliser les initiatives privées écologiquement responsables. Elles apporteront également des recommandations pour la pérennisation du service public de la propreté et de la gestion des déchets.

Les modalités d'exécution et de suivi du contrat de concession de la STAR ont constitué le principal obstacle à l'atteinte des objectifs des interventions communautaires. Elles n'ont pas permis la mise en œuvre des recommandations adoptée par le Gouvernement (plans de gestion des déchets, utilisation d'Anse Royale). La nécessité de renégocier le contrat a été bien identifiée. Elle était l'un des principaux objectifs des études lancées par le 9^{ème} FED. Cette renégociation est en cours. Elle ne pourra cependant pas apporter la nécessaire et complète réorientation de la logique de gestion des déchets qui garantirait l'adaptation du processus au contexte seychellois, aux engagements environnementaux stratégiques et légaux pris par le Gouvernement et la pérennité des acquis auxquels à contribué la CE.

La période allant de l'élaboration du plan déchet 1994 à ce jour a en définitive permis à la CE de se forger une image réaliste et détaillée de la gestion des déchets aux Seychelles. L'impact des interventions de la CE, faible voire négatif (inutilisation du CET d'Anse Royale et non application des plans de gestion des déchets) du fait des difficultés techniques, institutionnelles rencontrées jusque là, devraient apparaître avec la mise en œuvre du 9^{ème} FED. La mise en œuvre effective de ses engagements par le gouvernement a été déterminante dans l'issue des interventions et à la pérennité des acquis. Les modalités d'intervention de la CE, dans son dialogue avec le gouvernement, n'ont pas permis d'imposer des règles du jeu transparentes et inscrites dans le respect des obligations contractuelles.

QE 4 - Dans quelle mesure l'intervention de la CE dans le domaine du traitement de l'eau potable a-t-elle contribué à améliorer l'accès à l'eau potable de Mahé ?¹⁴

Ce projet qui a le mérite d'être simple et pragmatique, apporte une réelle amélioration dans l'ampleur et la qualité du service public d'alimentation en eau potable à Mahé, pour une part significative de la population et du secteur hôtelier.

Les infrastructures de production et de distribution d'eau potable aux Seychelles et particulièrement à Mahé couvrent pratiquement l'ensemble des besoins de la population. En 1996 date de conception du projet il était fait état d'une couverture à 80% avec un objectif de 95% en 2000. La station du Niol qui est la plus ancienne de l'île (créée en 1909 et réhabilitée en 1952) répond actuellement aux besoins de la population du Nord de Mahé soit environ 15 000 habitants et 24 hôtels. Le projet est contextualisé dans le « Water Development Plan » de 1998 réalisé par le Gouvernement.

L'intervention de la CE sur du 8^{ème} FED concerne spécifiquement et partiellement la production et la distribution primaire à Mahé. Elle a contribué à financer les travaux et la fourniture d'équipements pour la remise en état complète de la station, la création d'un réservoir tampon à Mont Simpson, ainsi que l'assistance technique à la PUC pour la révision des documents d'appel d'offre, l'évaluation et le suivi des travaux. Un projet d'amélioration du réseau de distribution en aval de la station, cofinancé par la BEI et le Gouvernement, a été initié en parallèle de ce projet.

L'objectif du projet consistait à mettre à jour la station de telle sorte qu'elle puisse produire en moyenne 3500 m³/J soit une augmentation volumique de l'ordre de 64%, cette production devant permettre de servir l'équivalent de 2 000 ménages supplémentaires (Cf. CJ 4.1). Ce projet a le mérite d'être simple et pragmatique. Il apporte une réelle amélioration dans l'ampleur et la qualité du service public d'alimentation en eau potable à Mahé, pour une part significative de la population et du secteur hôtelier. Si l'ambition initiale du projet est peu élevée, elle cadre néanmoins avec les limitations en alimentation d'eau brute de la station. De même la valeur ajoutée des travaux et équipements est faible mais proportionnelle à l'ancienneté de la station (1909) et à la robustesse du procédé. Les équipements ont été cependant sous qualifiés, au sens où ils ne sont pas tropicalisés et que le remplacement de certains d'entre eux va devoir intervenir à court terme.

La durabilité des bénéfices de ce projet sur le service public en eau potable est limitée car il n'a pas été envisagé de formuler et de mettre en œuvre en parallèle une série d'actions d'encouragement à la limitation des consommations (ménages et industries) et d'utilisation des eaux pluviales.

¹⁴ Cette question vise à apprécier la contribution de la Commission à un meilleur accès à l'eau potable des populations et donc à l'amélioration des conditions sanitaires par la participation à la construction de l'usine de traitement de Le Niol.

QE 5 - 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?¹⁵

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, ce qui les incite 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. ci-après).

PROBLEMES D'EFFICACITE	8SEY01 Anse Royale	7SEY27 Le Niol AEP	8SEY02 Waste management	7SEY01 PME
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		
Manque de flexibilité dans l'allocation des ressources financières au sein du projet				
Insuffisance des ressources financières allouées au projet ou (ii) mauvaise répartition par poste (gestion, investissements, études, ATI, suivi-évaluation, etc.)		X	XX	
Corruption, situation de conflits d'intérêt, manque de transparence dans l'affectation des ressources du projet,				
Concernant les ressources humaines				
Délai de mobilisation de l'ATI, (ii) du personnel local du projet				XX
Rythme élevé de rotation de l'ATI (i) départs volontaires, (ii) remplacements requis par les autorités				

¹⁵ Les modalités de mise en œuvre des activités influencent nécessairement la réalisation 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 la réalisation 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 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.

PROBLEMES D'EFFICIENCE	8SEY01 Anse Royale	7SEY27 Le Niol AEP	8SEY02 Waste man- agement	7SEY01 PME
Déficit de capacité technique du personnel international du projet, (ii) inadéquation profil poste	X		X	
Rythme élevé de rotation du personnel local (i) départs volontaires, (ii) remplacements requis par les autorités, (iii) remplacements requis par CE				
Déficit de capacité technique du personnel national du projet, (ii) inadéquation profil poste (pénurie de compétences ou interférences politiques dans le recrutement)	X		X	
Déficit (i) de capacité ou de familiarité en matière de procédures FED ou (ii) de gestion des projets (programmation, AO, sélection, notification, suivi, paiements)				
Concernant la coordination avec acteurs concernés (services locaux, Ministères)				
Arbitrage insuffisant entre la demande politique du bénéficiaire et les besoins stratégiques du pays	XXX	X	XXX	
Insuffisante (i) consultation ou (ii) prise en compte des parties prenantes	XX			
Déficit de dialogue de politique sectorielle avec le gouvernement ou blocage du projet par les autorités nationales	X	X	X	
Prise en compte insuffisante des dysfonctionnements dans la politique et les pratiques locales d'attribution ou de gestion des marchés publics			XXX	XXX
Déficit de concertation et de coordination avec les autorités locales et régionales				
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				
Centrage insuffisant des activités				
Inputs d'expertise technique ou institutionnelle insuffisants en amont de la stratégie de niveau national ou du projet			X	X
Insuffisante prise en compte ou analyse des alternatives pour la mise en œuvre du projet	X		XX	
Perte de mémoire technique ou institutionnelle, duplication d'études ou de composantes			X	
b) exécution des projets				
Cadre logique et indicateurs inadaptés comme outil de gestion	XX	X		XX
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		XX	
Faiblesse dans le contrôle des travaux : (i) mission de contrôle ou suivi par les autorités nationales	X			
Absence de système de monitoring		X	X	
Absence de conditionnalités pour les engagements financiers			XXX	
Durée insuffisante du projet		X	XX	
c) finalisation des projets				
Clôture prématurée de la convention de financement pour raison administrative				

Cette analyse vient en complément de celle des indicateurs et critères de jugement ci-après.

Les procédures ont été identifiées dans pratiquement chacun des projets évalués comme à la base de retards pris dans l'exécution des projets. La question qui se pose n'est naturellement pas celle-ci, mais bien plutôt, à procédures donnée, 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 (Cf. CJ 5.2). A court terme, il y a 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 au 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. Dans le cas particulier des Seychelles, l'éloignement de la Délégation, sans relais sur place, augmente les temps nécessaires de gestion des dossiers.

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 5.4). Une forte stabilité du personnel au sein du Ministry of Foreign Affairs a permis de faire l'économie d'apprentissages successifs et 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 5.1). 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 pour anticiper correctement le futur déroulement du projet et appliquent largement la technique du doigt levé et intégrée en amont des considérations normatives sans lien avec le contexte.

Les procédures financières et contractuelles ne sont pas identifiées, par rapport aux 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 au-delà 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 sauf à 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 partie des 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 contreperformance particulière. 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 ont été lancés 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 5.3). Il n'y a pas à proprement parlé 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 clair 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 notamment du cadre logique, 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 6 - 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?¹⁶

¹⁶ 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

Il y a bien 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 très inégalement et en général mal en compte les orientations sectorielles de la CE et l'acquis communautaire.

Regardant le niveau planification, on constate une nette amélioration des documents entre les 7, 8 et 9^{ème} FED par rapport à la prise en compte du cadre plus large des politiques de la CE au développement et du pays partenaire (Cf. CJ 6.1). L'orientation vers les objectifs généraux de développement fixée par les différents textes de politiques est devenue explicite avec le lancement du DSP/PIN du 9^e FED, qui décrit d'une façon détaillée les objectifs de la coopération de la CE avec les Seychelles et 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 de 23 juin 2000 et à la Déclaration du 20 Novembre 2000 du Conseil et de la Commission.

A base d'une analyse du contexte du pays, une stratégie de réponse est déduite expliquant davantage l'intégration des actions aux Seychelles dans le contexte des politiques internationales et européennes. La cohérence et la complémentarité, deux principes auxquels la CE a souscrit, sont analysées spécifiquement. Le DSP montre donc une évolution de la qualité de la planification de la coopération entre les Seychelles et la CE en conformité avec le cadre plus large des politiques de la CE.

Au niveau des programmes, la relation entre programmation et cadre plus large général ou sectoriel est plus faible. Les conventions de financement se réfèrent à la Convention de Lomé ou de Cotonou d'une façon standardisée. Il n'y a pas de référence à des documents communautaires d'orientation sectorielle ou une forme ou une autre d'acquis communautaire, voire de bonnes pratiques internationales. La dimension projet reste prédominante (Anse Royale) et il y a lieu de se poser la question si la taille du pays justifie de faire l'économie d'une démarche sectorielle qui garantit mieux la cohérence et la pérennité des interventions de la CE. Les principes retenus par le gouvernement, par exemple en matière de gestion des déchets, ne font pas l'objet d'une analyse comparative avec les directives sectorielles ou les bonnes pratiques communautaires. L'intervention communautaire apparaît ainsi coupée d'un référentiel précis, laissant une marge de manœuvre considérable soit pour le dialogue de politique soit pour l'adoption de propositions techniques faites par le consultant qui réalisera ou a réalisé les études d'identification. Cette flexibilité a un impact sur la crédibilité de la CE en matière de dialogue sectoriel.

Cette insuffisante cohérence interne est largement associée au mode de travail en délégation où le personnel est amené à gérer tout à la fois la programmation et les affaires quotidiennes de l'exécution des projets, en assumant un niveau d'expertise sectorielle que ni leur cursus, ni leur expérience professionnelle ne permettent de développer. L'appui du siège s'est fait jusque-là dans les mêmes contraintes de temps et d'expérience professionnelle, auxquelles s'ajoute une moindre connaissance du contexte local, tant institutionnel que socioéconomique. Il en a résulté, par exemple pour les déchets, l'agrément d'options qui a posteriori sont apparues inadaptées.

ces interventions.

La qualité des documents de planification pays a nettement évolué en général et aussi par rapport à la mise en relation du programme pays avec le contexte plus large des stratégies générales et sectorielles de la CE sur lesquelles les planifications doivent s'aligner. Le DSP/PIN du 9^{ème} FED se base sur une analyse du contexte décrit dans son temps par le Traité d'Amsterdam et la Déclaration du novembre 2000. La cohérence et la complémentarité comme les deux principes directeurs de la programmation de l'aide communautaire sont pris en compte. La planification au niveau des projets et programmes prend peu en compte le contexte politique et sectoriel fixé par les stratégies générales et sectorielles de la CE. Les conventions de financement se limitent à une référence très générale aux contrats de partenariat de Lomé ou Cotonou.

QE 7 - 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 ?¹⁷

Dans un contexte spécifique où seule la France dispose aux Seychelles d'une coopération au développement, la coordination a été établie et mise en œuvre dans un souci de convergente et de complémentarité quant aux instruments (investissements pour la CE, assistance technique pour la France).

Du fait de l'absence d'intervention des institutions de Bretton Woods liée à la position du gouvernement sur la politique macroéconomique et monétaire, la communauté des bailleurs de fonds engagés dans un partenariat avec les Seychelles se réduit à la France et à la CE. Le Royaume-Uni est présent, mais limite ses interventions à des bourses d'études et des aides ponctuelles (comme par exemple après le tsunami de 2005). Le champ de la coordination est donc très réduit (CE – France, Cf. CJ 7.2). L'Espagne n'est présente qu'au travers de sa flotte de pêche.

Les capacités de gestion de la coordination des appuis des bailleurs du fonds du gouvernement se basent sur le dialogue de politique plutôt que sur des procédures formelles. Le gouvernement n'a pas été appuyé spécifiquement par la CE pour conduire la coordination (Cf. CJ 7.1).

Les stratégies développées par la CE sont quant à elles cohérentes entre elles. Si le potentiel en termes de synergies ou les risques de duplication ou de contradiction entre projets ne sont pas identifiés dans les documents de programmation, la probabilité qu'ils aient des effets est de plus en plus réduit avec la concentration croissante de l'aide programmable de la CE.

QE 8 - 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) ?¹⁸

Malgré les dispositifs de programmation tant régionaux que nationaux de l'aide communautaire, les Comores ont eu des difficultés à faire entendre leur voix et ont été de fait relativement marginalisés dans la mise en œuvre des programmes régionaux (prédominance de Maurice et Madagascar). Dans la mise en œuvre des programmes, les zones de contact ont

¹⁷ 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 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.

¹⁸ 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 mise 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.

été restreintes en dehors des secteurs ruraux et environnementaux, mais la cohérence de principe a été forte (au même titre que pour les autres pays de la région). L'impact des programmes régionaux sur les interventions de niveau national a donc été faible et la réciproque pratiquement inexistante.

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 mise 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 dans une 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 d'une planification régionale est devenu plus complexe avec l'élargissement de la « région » de cinq pays de la COI pendant le 7^e et 8^e FED à une programmation qui cherche à répondre aux intérêts communs des 21 pays de la région de l'Afrique Australe et Orientale couvert par les organisations régionales CAO, COI, COMESA et IGAD.

En dehors du programme de coopération direct entre les Seychelles et la CE, le pays bénéficie aussi des allocations régionales étant membre de la COI, du Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) et au même temps de la Southern African Development Community (SADC).

Les programmes de la CE au niveau régional et ceux des niveaux nationaux devraient se compléter d'une façon cohérente en évitant des duplications et chevauchements et en utilisant les possibilités de complémentarité et synergie. C'est à partir de la planification du 9^{ème} FED qu'une certaine analyse de la cohérence entre planification régionale et nationale est incluse dans les documents de planification des deux niveaux (DSR/PIR et DSP/PIN). En regardant les objectifs des documents de planification de la période sous revue, une cohérence et même une complémentarité se dégagent clairement pour le 7^e et le 8^{ème} FED. Il n'en va pas de même pour le 9^{ème} FED pour lequel le PIR semble très étranger des spécificités des Seychelles.

Les programmations régionales et seychelloises sont cohérentes et complémentaires pendant les 7 et 8^{ème} FED, particulièrement dans le domaine des déchets et de l'appui aux PME. Le 9^{ème} FED ne dégage pas de domaine où puisse être identifiée une cohérence entre les deux niveaux, ce qui est a priori lié au nouvel espace régional de rattachement des Seychelles, beaucoup plus large que le COI des précédentes périodes de programmation.

En-deçà des objectifs, il n'y a pas eu une recherche de synergie ou de continuité entre projets de niveau national et projet régional dans l'appui au secteur privé. Dans le secteur de la pêche, l'application du principe de subsidiarité induit une synergie de fait entre le niveau national (actions ciblées de l'accord pêche) et le niveau régional, mais la relation n'est pas entretenue pour en faire un suivi efficace.

Des effets réciproques positifs ont été clairement identifiés dans le secteur de la pêche entre les projets de gestion des ressources halieutiques et l'apport financier que représente l'accord pêche, essentiel pour le budget seychellois. La synergie existe à

la fois au niveau global (gestion du stock) que des actions ciblées en faveur de la pêche locale associées à l'accord pêche (Cf. CJ 9.1).

Il n'y a par contre pas eu de recherche de synergies entre les programmes PME de niveau national et le programme régional PRIDE. Les deux ont fonctionné de manière indépendante, avec d'ailleurs peu de retombées du programme régional en faveur des Seychelles. Cette situation peut se lire a posteriori en termes de complémentarité : le projet sur PIN intervenait en faveur des artisans et des PME alors que PRIDE se positionnait en appui à la Chambre de Commerce et d'Industrie, avec des fonctions plus larges de lobbying. Des membres de la CCI étaient présents dans le Steering committee du projet PME. Il a en fait eut un décalage dans le temps entre les deux projets, mais l'absence de (recherche de) continuité est démontrée par l'absence d'appui prodigué par PRIDE à l'association des artisans et petits entrepreneurs créée par le projet PME.

QE 9 - Dans quelle mesure, les stratégies développées par l'aide programmable ont-elles été affectées par la mise en œuvre d'autres politiques communautaires (accord commerciaux, accords pêche, normes sanitaires, etc.) et d'autres instruments horizontaux d'intervention (et réciproquement) ?¹⁹

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. Pour les Seychelles, l'impact des autres instruments sur l'aide programmable paraît limité. Les montants mobilisés par ces instruments, et particulièrement l'accord pêche, ont pourtant été considérables, notamment en comparaison de l'aide programmable (du triple).

La cohérence fait partie, dans les documents de politique communautaire, 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 à 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 sec-

¹⁹ 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.

torielles en remplacement des projets individuels.

En appliquant parallèlement plusieurs instruments la CE devrait s'assurer que les instruments ne causent pas des duplications et de chevauchements entre les actions mais plutôt des effets de complémentarité et de synergies. Pour y arriver, il est nécessaire d'analyser déjà les domaines d'action et les effets des différents instruments pendant la phase de planification. C'est à partir du 9^e FED que les interventions des différents instruments de la CE ont été prises en compte avec plus de détails par les documents de planification. Avant, les PIN faisaient peu ou pas de références aux interfaces entre les instruments.

Les différents instruments hors PIN de la coopération de la CE avec les Seychelles ont été les accords pêche et les interventions de la BEI.

Une prise en compte et une certaine analyse des interactions entre différents instruments au moment de la planification concernant la cohérence et complémentarité a commencé avec le DSP/PIN du 9^{ème} FED. La plupart des actions de la CE s'exécute en complémentarité et cohérence entre les différents instruments. Les prêts de la BEI (3,8 M€ de capitaux à risques) ont contribué à soutenir les projets d'appui aux PME de l'aide programmable pendant les 7 et 8^{ème} FED. Les articulations entre l'aide programmable et les autres instruments d'intervention de la CE ne sont pas identifiées dans les documents de programmation et ne font pas l'objet d'un suivi à ce niveau comme au niveau des projets.

Les articulations entre l'aide programmable et les autres instruments d'intervention de la CE ne sont pas identifiées dans les documents de programmation et ne font pas l'objet d'un suivi à ce niveau comme au niveau des projets alors qu'ils existent (appui PME conjoint, financement FED et BEI de la station Le Niol).

L'accord pêche n'est pas articulé à l'aide programmable. Il a des effets de stabilisation macroéconomique et budgétaire, mais pas à un niveau suffisant pour atténuer la pénurie de devises qui a été un facteur limitant pour la viabilité des projets PME et déchets.

Les prêts BEI ont été articulés à l'aide programmable pour l'eau potable (station Le Niol), mais se sont développés de manière autonome pour les lignes de crédit PME alors même que les difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre aurait été une source d'enseignement utile. Il n'y a donc pas une approche systématique de l'articulation, mais plutôt une approche souple en fonction de la nature des projets et des relations nouées entre responsables en Délégation et responsables à la BEI.

QE 10 - 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 ?²⁰

²⁰ 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 autre 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 aux Seychelles. 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

Les priorités transversales n'apparaissent pas au travers des interventions de la CE aux Seychelles. Les faibles volumes financiers de l'aide programmable et, sur la période, leur caractère technique justifient cet état de fait. La situation des domaines de la transversalité (gouvernance, environnement et genre) dans les différentes îles ne constituent pas une motivation à en forcer l'introduction dans les projets.

Les PIN de la période sous revue n'avaient pas identifié le besoin d'interventions en faveur de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'Homme. La revue mi-parcours de 2004 a introduit une composante ciblée sur cette priorité transversale au projet d'appui aux renforcement des capacités des acteurs étatiques et non-étatiques en réaction à des débats tenus au Parlement Européen fin 2003. La proposition de financement est en cours d'élaboration.

La protection de l'environnement est au cœur des politiques publiques, fait l'objet de l'unique secteur de concentration 9^{ème} FED et a aussi été couverte par les 7 et 8^{ème} FED. L'intervention de la CE se limitant au secteur des déchets, il n'y a pas lieu de mettre en place des mécanismes d'intégration de l'approche environnementale.

Le DSP 9^{ème} FED dresse un portrait élogieux de la place des femmes dans la société, l'administration et la vie politique des îles. Cette présentation est corroborée par la documentation disponible auprès d'autres sources. Les indicateurs ci-après visant à apprécier la prise en compte de la dimension genre dans une société où les femmes ne disposent pas des droits requis, ils ne sont pas pertinents dans le contexte seychellois.

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 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.

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 les Seychelles (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 ci-dessous.

Conclusion 1 basée sur QE1 : Les interventions de la CE ont répondu aux besoins de la croissance économique du pays en prenant en compte les principales îles. Elles ont été convergentes avec les priorités du gouvernement.

Conclusion 2 basée sur QE1 et 2 : 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 inégale, et est parfois resté largement formel, du moins au niveau de la stratégie-pays. Cette situation a créé progressivement un déficit de partenariat qui est d'autant mieux ressenti que la CE n'a pas mis en place une forme ou une autre de représentation permanente (Cf. QE 5) (⇒ **Recommandation 1**).

Conclusion 3 basée sur QE1 et 3 : La quantité comme la qualité des éléments d'information et d'analyse des DSP élaborés spécifiquement pour définir la stratégie de réponse ont été insuffisants pour fonder de manière crédible une vision communautaire des politiques et des bonnes pratiques (sur la base par exemple des acquis communautaires, Cf. QE 6) 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 1**).

Conclusion 4 basée sur QE2 et 3 : La programmation s'est avérée trop ambitieuse par rapport au volume des PIN. La prise en compte de coûts fixes de mise en œuvre et de suivi-évaluation des projets et des délais inhérents aux procédures n'a pas été suffisamment considérée pendant l'élaboration de la programmation. La CE n'a pas pu contribuer à compenser des faiblesses structurelles de la gestion publique qui ont eu des effets négatifs sur les résultats atteints sur la période (⇒ **Recommandation 3**).

Conclusion 5 basée sur QE2, 3 et 5 : 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 4 et 5**).

Conclusion 6 basée sur **QE2, 3 et 4** : 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, sauf contentieux ou blocage exogène majeur, pratiquement toujours satisfaisants. Il y a généralement sur cet aspect une convergence d'intérêt avec l'attente la plus élémentaire de l'administration et du personnel politique (⇒ **Recommandation 4 et 5**).

Conclusion 7 basée sur **QE2 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 à obtenir toute sanction ou suspension, quelle qu'en aurait 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.

Conclusion 8 basée sur **QE2, 3 et 4** : 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) qu'en cas de 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 se soit par manque de situation de référence ou par insuffisant 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 inadéquation 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 6**).

Conclusion 9 basée sur **QE2, 3, 8 et 9** : L'absence d'une représentation permanente de

la Délégation aux Seychelles a constitué un facteur aggravant pour les dérives des projets, que cela soit celui d'appui aux PME ou d'Anse Royale. Un phénomène de perte de contact s'est opéré qui met en lumière l'inadéquation des dispositifs de suivi des projets et la partie informelle et relationnelle du suivi dans des conditions normales, c'est-à-dire de présence sur place d'un représentant de la CE. Le budget de déplacements et la charge de travail des responsables en Délégation n'a pas permis d'assurer sur la période une présence de plus de 2 ou 3 semaines par an. Le choix du gouvernement de ne pas divertir les ressources limitées du PIN des réalisations concrètes pour disposer d'une cellule d'appui à l'Ordonnateur National a renforcé la distanciation d'avec la Délégation et réduit considérablement le dispositif de suivi. Ce choix est justifié par le volume des ressources disponibles sur PIN (de l'ordre de 4 M€). Le suivi n'a pas été mis en œuvre par l'administration par défaut de capacité, de ressources internes et, sous réserve de vérification, par prise d'intérêt personnels (enseignement important en termes de gestion des partenariats public-privé).

Dans le cas d'Anse Royale, la réalisation des prestations de collecte des déchets par un prestataire privé, qui plus est d'une entreprise internationale a introduit une dimension nouvelle au suivi des projets de la CE. La culture d'entreprise n'est pas celle de la transparence et de la défense de l'intérêt général que l'on est en droit d'attendre de l'administration et d'une unité de gestion rémunérée sur fonds publics. Elle contraint le représentant de l'entreprise à utiliser les moyens adaptés pour minimiser les perturbations extérieures qui pourraient réduire la rentabilité de l'activité. Le dispositif de la CE n'a pas été en mesure de s'adapter, d'identifier la source du problème et d'apporter une solution rapide et durable à un dysfonctionnement aussi patent que la non utilisation du site d'Anse Royale. L'absence d'un représentant sur place a sans doute renforcé cette déficience, mais il y a également des enseignements à tirer en termes de gestion des partenariats public-privé (PPP).

Une structure permanente est également un garant de continuité et de capitalisation des acquis, voir de transfert d'enseignements et de pratiques adaptées au contexte d'un projet à l'autre, ou d'une équipe à l'autre (**⇒ Recommandations 7 et 8**).

Conclusion 10 basée sur QE3 et 6 : 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 aux Seychelles. 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 fondamentaux de la coopération communautaire a été nette entre les 7/8^{ème} FED et 9^{ème} FED (**⇒ Recommandation 9**).

Conclusion 11 basée sur QE2, 3 et 6 : 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 focalisés 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 (**⇒ Recommandation 10**).

5.2 Conclusions spécifiques

5.2.1 QE 2 : Appui aux PME

Conclusion QE2.1 : La gestion des archives par la CE ne permet parfois pas de réunir les documents de base permettant de mener une évaluation après une période de temps de moins de dix ans. Les enseignements de l'expérience ne sont plus mobilisables pour la programmation des actions à venir, avec le risque d'une réédition d'erreurs de conception ou de gestion par rapport à un contexte donné.

Conclusion QE2.2 : L'échec du projet d'appui aux PME est lié à des dysfonctionnements liés plus à la gestion des lignes de crédit par les autorités que par le projet. L'unité de gestion s'est avérée ne pas être en mesure par elle-même d'imposer les règles prévues de mise en œuvre des ressources de la CE. L'éventuel soutien de la Délégation (qui n'a pu être identifiée a posteriori) n'a pas représenté un garde-fou suffisant, indiquant ainsi un déficit de respect des termes de la contractualisation.

Conclusion QE2.3 : Le projet d'appui aux PME a correspondu de manière forte avec une évolution importante dans la politique gouvernementale par rapport à l'initiative privée. Cette convergence n'a cependant pas été issue d'un dialogue de politique, mais plutôt d'une coïncidence d'agenda.

5.2.2 QE 3 : Déchets solides

Conclusion QE3.1 : Le premier plan de gestion des déchets dont l'élaboration a été financée par la CE et qui fonde en grande partie les spécifications du contrat de concession alloué à STAR n'a pas été respecté alors même qu'il prévoyait une stratégie fortement centrée sur le recyclage et assurait ainsi la production de déchets stabilisés dont Anse Royale aurait dû être l'exutoire naturel. L'intervention de la CE, qui de part sa durée et son volume relève de l'appui sectoriel, a été mis en place sans définir des conditionnalités fortes qui auraient permis de mieux maîtriser l'atteinte des résultats attendus. Le 9^{ème} FED est conçu, d'une certaine manière, comme une finalisation de l'appui de la CE sur la thématique déchets en apportant un financement conséquent pour la réalisation du CET de Providence 2.

Conclusion QE3.2 : Le second plan de gestion des déchets, également financé par la CE, reprend en grande partie la stratégie du premier plan, mais les études complémentaires réalisées par le BET Carl Bro (CB 2006) contredisent l'orientation maintenue jusqu'à présent d'une stratégie prioritaire de recyclage, en prônant l'incinération et peuvent être mises en cause sur des points techniques fondamentaux.

5.2.3 QE 4 : Eau

Conclusion QE4.1 : Globalement, ce projet a atteint ses objectifs et se remarque par une bonne adaptation au contexte, tant en termes technologiques qu'économique. Les défaillances sont minimales ou non imputables au projet lui-même. Le projet a été conduit conformément aux prévisions établies dans le document de projet malgré quelques retards liés à l'enchaînement des missions et à la mise en œuvre de la convention de financement.

Conclusion QE4.2 : L'augmentation des capacités de production n'est pas suivie d'une amélioration suffisante du réseau de distribution. Selon les opérateurs techniques et les responsables de la PUC que nous avons rencontré, l'accroissement du volume distribué a une incidence sur l'accroissement des risques de fuite et d'éclatement de conduite en aval. A l'appui de ces dires nous devons faire état du fait que lors de notre visite sur site nous avons pu constater une telle incidence à savoir l'éclatement d'une conduite en Ciment Amiante qui a nécessité un remplacement d'urgence et l'arrêt de la distribution d'eau pendant une journée. Le projet FED n'est pas directement en cause puisque le volet d'amélioration du réseau de distribution a fait l'objet d'un projet cofinancé par la BEI et le Gouvernement Seychellois.

Néanmoins il est opportun de noter que cet accroissement du risque de fuite n'a pas été évalué lors des études initiales menées par la PUC avec l'appui d'une assistance technique fournie par le FED.

Conclusion QE4.3 : L'évaluation de la ressource au captage ne garantit pas que l'objectif de production soit maintenu en période d'étiage. La « réserve » au niveau du captage a manifestement une dynamique qui à l'étiage atteint les limites d'approvisionnement de la station. Ainsi en période sèche, il faudra compter avec des phases critiques qui ne permettront sans doute pas d'assurer la fourniture des 3500 m³ jour nécessaires, à charge pour la station de se constituer des « réserves tampon » avec toutes les limitations qu'imposent les infrastructures existantes.

Conclusion QE4.4 : Le niveau technique des équipements de pompage fournis n'est pas adapté au contexte d'usure. Les pompes de recirculation et de captage qui ont été fournies ne sont pas en adéquation avec le risque d'érosion (oxydation) qui caractérise le site (eau relativement acide, température et humidité élevées). Nous avons pu constater des détériorations (corps de pompes et raccords) qui laissent prévoir une fin de vie rapide pour ces équipements (1 à 3 ans) ce qui ne correspond pas à une provision de risque habituelle dans un contexte où la tropicalisation des équipements est la règle. Les remplacements à prévoir seront prématurés et vont provoquer non seulement des surcoûts importants mais aussi des coupures dans la distribution.

Conclusion QE4.5 : L'augmentation qualitative et quantitative de la distribution d'eau potable n'a pas été accompagnée d'une campagne spécifique de communication auprès des consommateurs. Si le Gouvernement seychellois entretient une politique globale de communication sur le thème de l'eau, il n'en est pas moins vrai que les bénéfices de ce projet spécifique n'ont pas fait l'objet d'une campagne particulière visant à accroître la conscience environnementale des usagers et à encourager les économies de consommation d'eau. Il faut reconnaître que dans la mesure de l'existence de fuites nombreuses demandant des interventions plus ou moins longues sur le réseau de distribution, et ce malgré le projet BEI, il n'est pas évident de communiquer à plein sur le sujet.

Conclusion QE4.6 : Les études d'impact et de risque n'ont pas couvert tous les aspects à prendre en compte. L'EIE a correctement pris en compte les risques de dégradation du milieu en termes d'implantation d'infrastructures qui est manifestement très faible malgré l'insertion de la station en zone classée. Nous sommes amenés à mettre en question l'évaluation du risque de rejet des boues issues du lavage manuel des sables de filtration. En effet ces boues quand elles sont rejetées en rivière juste en aval du point de captage et en période d'étiage peuvent contribuer à court terme à l'eutrophie du milieu. Par ailleurs les risques d'erreur de manipulation de gaz chlore et de chlore lent solide n'ont pas été traités alors même que le process est artisanal et ne comporte pas par exemple de mesure de contrôle des opérations par un binôme.

5.2.4 QE 7 : Coordination - complémentarité

Conclusion QE7.1 : Une coordination s'est mise en place entre la CE et la France, seuls bailleurs de fonds se positionnant sur le développement. L'absence des principaux bailleurs de fonds multilatéraux a limité fortement la portée de la coordination prise en charge par le gouvernement. Les contacts directs entre bailleurs ont permis de mettre en place des complémentarités fortes. Elles sont restées de principe du fait des retards dans la mise en œuvre de la programmation communautaire.

Conclusion QE7.2 : La collaboration mise en place avec la France dans le secteur des déchets (Cf. QE 3) obéissait partiellement à la défense des intérêts d'un opérateur économique ressortissant qui avait obtenu la concession de la gestion des déchets. Cette approche a perturbé l'efficacité et la réactivité du dispositif de suivi de la

CE et a influencé négativement la relation partenariale entre la CE et le gouvernement.

5.2.5 QE 8 : Cohérence PIN - PIR

Conclusion QE8.1 : Il y a généralement des correspondances entre les objectifs des programmes régionaux et ceux de la programmation communautaire pour les Seychelles. Cette correspondance est forte pour les 7 et 8^{ème} FED et limitée pour le 9^{ème} FED, marqué par un changement d'échelle de la dimension régionale. Il y a lieu cependant de prendre en compte le degré relativement faible de concentration des interventions régionales, qui aide à identifier des complémentarités.

Conclusion QE8.2 : Les programmes régionaux fonctionnent sur leur logique d'exécution propre avec des impératifs de performance qui peuvent être incompatibles avec une démarche de mise à niveau des pays les moins dynamiques ou avec des capacités d'absorption limitées. Les Seychelles sont ainsi restées largement à l'écart du programme PRIDE ou Pré-COI alors qu'elles sont pleinement bénéficiaires du programme de gestion de la ressource thonière (par ailleurs basé à Victoria).

Conclusion QE8.3 : La recherche de la cohérence entre programmes régionaux et interventions sur PIN n'est pas l'objet d'une démarche suffisamment systématique. Le cas du soutien de la CCI par PRIDE tandis que l'association des PME et artisans promue par le projet d'appui aux PME est en un bon exemple.

5.2.6 QE 9 : Complémentarité entre instruments communautaires

Conclusion QE9.1 : 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 complètement laissée à la discrétion de la DG pêche et de la BEI. Cette autonomie n'empêche pas la BEI de se coordonner avec l'aide programmable, mais comme un facteur de décision de second ordre. Dans le cas de la DG pêche, le degré de cloisonnement est élevé malgré la présence d'un assistant technique régional au sein de la Délégation. Les lignes budgétaires sur des orbites propres, indépendants de l'aide programmable.

Conclusion QE9.2 : Il n'y a pas de convergence ou de complémentarité entre les retombées (actions ciblées) de l'accord pêche et les autres interventions communautaires de niveau national. La très forte concentration de la programmation sur les déchets a contribué à ne pas développer d'articulations. Il y a par contre une complémentarité entre les actions ciblées et les interventions régionales de gestion de la ressource thonière. L'absence de suivi approprié des actions ciblées jusqu'au dernier accord ne permet cependant pas de mesurer ou de qualifier cette complémentarité de principe.

Conclusion QE9.3 : 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 la station d'eau du Niol, un financement BEI a été mobilisé. La BEI a fait du crédit aux PME malgré les échecs répétés de l'aide communautaire. La concession de collecte et de traitement des déchets aurait pu être valablement soutenue pour passer le cap de la pénurie en devises du gouvernement sans que cette option ait été considérée.

5.2.7 QE 10 : Priorités transversales

Conclusion QE10.1 : Des problèmes de gouvernance se posent aux Seychelles mais pas de telle manière qu'ils justifient des financements spécifiques. La mise en place d'une composante État de droit dans le projet hors secteur de concentration du 9^{ème} FED de renforcement des capacités ne se justifiait pas. L'inscription de cette composante dans la programmation communautaire remet en cause sa nature partenariale puisque ni le gouvernement ni les États-membres ni la société civile n'étaient mobili-

sés.

Conclusion QE10.2 : La dimension transversale de l'environnement n'apparaît pas du fait du nombre restreint de projets hors secteur de concentration, ce dernier étant de nature environnemental (gestion des déchets). Le gouvernement seychellois comme la population sont fortement mobilisés sur la question de l'environnement, mais avec une approche encore très centrée sur la gestion des aires protégées et de la biodiversité.

Conclusion QE10.3 : La question du genre se positionne aux Seychelles de manière suffisamment spécifique pour ne pas pouvoir y appliquer la démarche usuelle. Les indicateurs classiques (éducation des filles, positions de responsabilité dans la vie politique et dans la fonction publique) justifient plus une veille qu'une systématisation de cette dimension transversale dans les projets communautaires.

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 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 6) 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 mobilisation 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 (\Rightarrow **Conclusions 2 et 3**).

Recommandation 2 : L'approche de l'appui sectoriel doit être privilégié, voir rendu obligatoire, dans le secteur de concentration unique des PIN à venir pour les Seychelles. Dans cette optique, l'aide budgétaire sectorielle est un outil adapté pour produire du partenariat avec les Seychelles. Il sera 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.

Le volume réduit du PIN impliquant la concentration sur un secteur, il y a équivalence entre appui budgétaire sectoriel et global. 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, les Seychelles pourraient être un bon candidat à l'aide budgétaire globale, malgré des capacités de gestion publiques limitées (\Rightarrow **Conclusion 4**).

Recommandation 3 : 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 5 et 6**).

Recommandation 4 : 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 5 et 6**).

Recommandation 5 : 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.

Les cellules d'appui à l'Ordonnateur National ont démontré (Comores, par exemple) pouvoir apporter une contribution significative à l'amélioration des dispositifs de suivi. Dans les pays comme les Seychelles, un dispositif similaire, même aussi réduit qu'un seul assistant technique, serait utilement mis en place et devrait faire l'objet d'une position forte de la CE dans le dialogue de programmation.

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 8**).

Recommandation 6 : Une représentation permanente de la CE aux Seychelles et,

plus largement, dans chacun des pays où elle met en œuvre des projets est incontournable. Si des contraintes budgétaires ou de ressources humaines ne permettent pas de mobiliser un fonctionnaire européen ou un chargé d'affaire, l'option d'un assistant technique est également productive, comme cela a pu être démontré récemment aux Comores (⇒ **Conclusion 9**).

Recommandation 7 : L'introduction de partenariats public-privé, orientation qui tendra à se généraliser dans les pays ACP dans les années à venir, doivent conduire à mobiliser des appuis externes adaptés pour mettre en place une régulation du marché, surtout dans les situations de monopole « naturel » (comme pour la collecte des ordures dans les petits états insulaires, mais aussi les chemins de fer, etc.). Ces appuis doivent être positionnés en amont dans la négociation du contrat de concession ou de mise en fermage (avec une intervention directe de la CE, ne serait-ce que comme observateur) et pour le suivi du respect du cahier des charges du prestataire. Dans les situations d'oligopole, plus fréquentes, l'appui doit être apporté aux institutions de régulation (⇒ **Conclusion 9**).

Recommandation 8 : 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) (⇒ **Conclusions 10**).

Recommandation 9 : 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 décentralisés 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 verticale²¹ devrait figurer dans le cadre logique des projets au niveau de l'objectif spécifique (⇒ **Conclusions 11**).

6.2 Recommandations spécifiques

6.2.1 QE 2 : Appui aux PME

Recommandation QE2.1 : Les données structurelles de la gestion publique doivent être analysées à la lumière des facteurs qui ont conduit le précédent projet d'appui aux PME à l'échec avant de considérer tout nouvel appui de ce type. La nature de la structure d'appui aux PME récemment créée est cohérente avec les recommandations faites par l'assistance technique mais sa viabilité institutionnelle et technique reste à vérifier.

Recommandation QE2.2 : Un projet d'appui aux initiatives privées ne deviendra envisageable que lorsque les principales contraintes macroéconomiques et de pénurie de devises auront été levées. Dans l'état actuel de la situation, seules des initiatives de formation professionnelle ont un réel potentiel de contribution au développement des PME.

²¹ Cohérence entre politiques de la CE de développement, concepts sectoriels et interventions concrètes du terrain

6.2.2 QE 3 : Déchets solides

Recommandation QE3.1 : Dans les situations où un partenaire mobilise des partenariats publics-privés pour gérer des équipements mis à disposition sur financement de la CE (tel que le site d'Anse Royale), il y a nécessité d'apprécier au préalable l'opportunité d'un appui soit pour négocier au mieux le contrat de service, soit pour renforcer sur le moyen terme les capacités de la structure chargée de suivre et de réguler les prestations contractuelles.

Recommandation QE3.2 : Dans le cas plus spécifique des Seychelles, il y a lieu de mobiliser des moyens plus appropriés pour reconsidérer la pertinence des choix techniques retenus jusqu'à là en privilégiant le dialogue de politique sur la base d'une étude indépendante des alternatives les mieux adaptées au contexte seychellois. Les options à considérer en priorité comportent notamment le recyclage à partir de collectes sélectives avant l'enfouissement, l'enfouissement sur Providence 2 en constituant un bio réacteur de courte durée, des aménagements complémentaires du site d'Anse Royale garantissant son utilisation optimale, la maîtrise du risque aviaire à proximité de l'aéroport de Victoria, la fermeture et la réhabilitation de la décharge de Praslin ainsi que la création d'un CET conforme aux normes environnementale sur cette île.

6.2.3 QE 4 : Eau

Recommandation QE4.1 : Appuyer les efforts entrepris pour réhabiliter le réseau de distribution d'eau potable. La priorité est sans doute de considérer le besoin d'appui technique et de financement pour la réhabilitation complète du réseau de distribution en aval de la station. En effet une partie significative du débit supplémentaire gagné à l'issu du projet se perd dans les fuites et ruptures, de même la satisfaction des consommateurs n'est pas totalement acquise. Ce point est à considérer avec une attention particulière en regard de la demande exprimée par la PUC d'un appui à la rédaction d'un Plan de Gestion de l'Eau actualisé et ce d'autant plus que le cas du réseau propre à cette station est récurrent sur l'ensemble des installations de l'île.

Recommandation QE4.3 : Envisager un appui aux projets de collecte et utilisation de la ressource pluviale. La ressource en eau captée sur cette station a une phase d'étiage relativement marquée et d'autant plus significative qu'il s'agit d'un prélèvement en eau de surface alors que le taux de prélèvement actuel est à son maximum. Par ailleurs, la population desservie est en grande partie caractérisée par un habitat individuel avec jardin qui présente de bonnes conditions pour un captage et un micro stockage individuel des eaux pluviales. Il apparaît opportun d'étudier cette possibilité dans la perspective d'une réduction de la consommation d'eau potable par la substitution des eaux pluviales pour l'arrosage et le lavage des cours et voitures pendant la saison sèche. L'accroissement de l'habitat sur la zone de desserte de la station vient renforcer cette recommandation qui de surcroît cadre avec la politique actuelle du Ministère de l'Environnement.

Recommandation QE4.3 : Comparer la qualité des équipements fournis avec les prescriptions de l'appel d'offre. Il semble opportun de procéder à l'audit technique des équipements de pompage et raccords installés puis à une vérification comparative détaillée du niveau de qualité de ces équipements en regard des prescriptions de l'appel d'offre. En fonction des résultats de cette analyse il pourra être décidé soit de demander le remplacement anticipé de ces équipements, soit de prévoir dans des appels d'offre similaires des prescriptions plus conformes aux besoins.

Recommandation QE4.6 : Procéder à une analyse de risque particulière en ce qui concerne l'atelier de chloration. Il convient de revoir au travers d'une analyse de risque l'existence et la mise en pratique des prescriptions techniques relatives à l'usage et au stockage de gaz de chlore dans les conditions de la station. Notamment il semble nécessaire de renforcer les consignes de manipulation en imposant la pré-

sence de deux opérateurs pendant les phases critiques de ce process (déstockage, branchements, contrôle de débit ...).

6.2.4 QE 7 : Coordination - complémentarité

Recommandation QE7.1 : Face à une situation de conflit d'intérêt entre les interventions de la CE et les intérêts défendus par un État-membre, la Délégation, une fois les recours d'ambassade à ambassade épuisés, doit pouvoir relayer le problème vers le siège pour obtenir un arbitrage efficace. Le recours des expertises ou contrexpertises doit pouvoir être également mobilisé.

6.2.5 QE 8 : Cohérence PIN - PIR

Recommandation QE8.1 : La recherche d'une plus grande synergie entre programmes régionaux et nationaux est souhaitable mais supposerait d'alourdir les procédures de concertation et de monitoring, ce qui serait a priori contreproductif. Il sera plus positif de mieux prendre en compte dans les indicateurs de performance des projets régionaux les résultats attendus des interventions de niveau national et l'enseignement et l'héritage des anciens projets.

Recommandation QE8.2 : La phase d'identification et d'instruction des projets de niveau national doit développer une analyse approfondie des convergences et divergences potentielles avec les programmes régionaux. La promotion et le suivi de ces articulations pourrait constituer une composante spécifique des résultats attendus des projets. Des réunions semestrielles entre unités de gestion, sous l'égide de la Délégation, pourraient utilement renforcer les synergies identifiées.

6.2.6 QE 9 : Complémentarité entre instruments communautaires

Recommandation QE9.1 : 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, décloisonnerait 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 QE9.2 : Un dispositif de concentration des informations relatives aux décisions prises au niveau de chacun des instruments serait utilement mis en place au niveau de la Délégation. 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 pourraient être capitalisés.

6.2.7 QE 10 : Priorités transversales

Recommandation QE10.1 : 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 seychelloise. La présence d'un (ou une) représentant en permanence serait un point de départ de la mise en place de ce dispositif.

Recommandation QE10.2 : 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.