

**Évaluation des résultats de
développement**
Évaluation de la contribution du PNUD

Seychelles

Résumé

Décembre 2009

Évaluation des résultats de développement (ERD) : L'évaluation de la contribution du PNUD aux Seychelles a été menée par le Bureau des évaluations du PNUD et effectuée par une équipe de consultants indépendants entre juin et novembre 2009. L'ERD, qui couvre le programme du PNUD depuis 2003, soit deux cycles de programme, avait pour objectifs de/d' :

- fournir une évaluation indépendante des progrès, ou du manque de progrès, par rapport aux résultats envisagés dans les documents du programme du PNUD. Le cas échéant, mettre en évidence les résultats inattendus (positifs ou négatifs) ainsi que les occasions manquées.
- analyser comment le positionnement du PNUD a apporté de la valeur en répondant aux besoins nationaux et aux changements intervenus dans le contexte du développement national ;
- faire état des principales conclusions et tirer les leçons clés en vue de présenter une série d'options claires et prospectives que pourront considérer le Bureau régional pour l'Afrique et le bureau du pays lors de la mise à jour de la stratégie actuelle et de la préparation du prochain programme pays.

L'ERD comprend deux volets principaux : une analyse des contributions du PNUD aux résultats de développement dans les domaines aussi bien thématiques que transversaux et une évaluation du positionnement stratégique du PNUD en réponse aux besoins de développement. L'ERD s'est efforcée de : (i) décrire la situation des Seychelles au début de la période examinée ; (ii) décrire les défis de développement auxquels sont confrontées les Seychelles ainsi que les priorités de la coopération internationale *pendant* cette période ; (iii) déterminer le contenu et la manière de la contribution que l'on attendait du PNUD en réponse à ces défis ; (iv) déterminer la contribution apportée par le PNUD : l'impact de ses programmes et activités, ainsi que les leçons apprises.

L'évaluation s'est effectuée en plusieurs étapes : établissement de la portée de l'évaluation, collecte des données, examen de la documentation, interview des parties prenantes, ateliers et analyse participative. L'équipe d'évaluation a pu rencontrer presque toutes les parties prenantes pertinentes et apprécier la plupart des activités et des résultats du PNUD pendant la période examinée. En raison de l'absence d'une base de départ claire et de cibles mesurables, l'évaluation a, de manière appropriée, utilisé la méthode triangulaire pour valider ses observations et conclusions. Pour terminer, l'ERD a adopté une approche participative en consultant régulièrement les parties prenantes à chaque étape de l'évaluation.

Une grille d'analyse a été élaborée pour guider sur le fond la collecte et l'analyse des données d'évaluation. Cette grille a défini les critères d'évaluation et les principales questions d'interview en fonction du mandat global et des programmes pays du PNUD dans les Seychelles. Cette grille a permis à l'ERD de se focaliser constamment sur l'efficacité, l'efficacité, la durabilité et la pertinence des efforts du PNUD dans les Seychelles.

CONTEXTE DU DÉVELOPPEMENT DANS LES SEYCHELLES

Les Seychelles, un petit État insulaire en développement situé dans l'Océan indien, comprend plus de 115 îles dont la plupart sont inhabitées. Depuis son indépendance, acquise en 1976, et jusqu'en 2003, le pays a fait de remarquables progrès dans les domaines sociaux et économiques. Tant que la croissance de l'économie restait constante, tous les indicateurs sociaux et économiques affichèrent des avancées régulières. En conséquence, dès 2003, les Seychelles se distinguèrent de la majorité des pays recevant un soutien du PNUD. Les profils socio-économiques de pauvreté s'apparentaient plus à ceux des pays industrialisés que de la plupart des pays africains. En outre, le pays disposait d'importantes capacités individuelles, institutionnelles, financières et techniques.

Au tournant du siècle, la préservation de ces acquis sociaux pesait de plus en plus sur les finances nationales. De plus, une grande partie de la croissance économique s'était fondée sur des emprunts trop onéreux. À partir de 2002, les Seychelles étaient, par habitant, l'un des pays les plus endettés de la planète. Le pays faisait également face à des défis environnementaux et de gouvernance de plus en plus importants.

Les Seychelles ne pouvaient pas faire face à ces défis majeurs en raison des caractéristiques propres à sa situation de petit État insulaire en développement : éloignement des marchés, forte dépendance des importations et impossibilité de développer des économies d'échelle. Quand, vers le milieu des années 90, les Seychelles obtinrent le statut de pays à revenu moyen, le niveau de la coopération internationale se réduisit grandement, ce qui limita encore davantage le développement.

RÉPONSE DU PNUD

Les interventions du PNUD dans les Seychelles ont débuté en 1977 et, à partir de 1997, le PNUD fournissait au gouvernement des Seychelles une modeste assistance technique en amont. Le programme de pays pour 1997-2000 a soutenu la planification nationale à long terme, la réhabilitation du secteur privé ainsi que la réforme et la planification de la sécurité sociale. En 1997 cependant, suite à la reclassification des Seychelles parmi les pays contributeurs nets, le PNUD décida de mettre fin à ses allocations de ressources de base et de fermer le bureau de liaison dans le pays. Le programme de pays pour 1997-2000 ne fut pas exécuté et le PNUD soutint très peu d'activités entre 1997 et 2002.

Au début des années 2000, le PNUD et le gouvernement décidèrent de relancer le programme avec des ressources autres que de base. Pour la période 2003-2006, on élaborait un programme de pays avec, comme objectif initial, de mettre en place des activités qui seraient soutenues par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Ce programme de pays identifia quatre domaines liés à l'environnement : le renforcement des capacités institutionnelles et humaines, la gestion intégrée de l'eau, la conservation de la biodiversité et l'efficacité en matière de changement climatique et d'énergie. On utilisa les ressources de base inexploitées du cycle précédent pour développer des propositions FEM et soutenir les efforts de lutte contre le problème émergent du VIH/SIDA.

L'implémentation du programme de pays 2003-2006 ne se déroula pas comme prévu. La plupart des projets ne respectèrent pas le calendrier de lancement prévu en raison des retards du processus de collecte de ressources autres que de base. Dans le même temps, beaucoup de projets non planifiés furent lancés. Fin 2005, le PNUD supervisait plusieurs projets en cours financés par l'UE, le fond Tsunami Flash Appeal ainsi que par le FEM. Le PNUD avait également réinstallé dans le pays un bureau modeste mais efficace.

Le programme de pays 2007-2010 s'appuyait de nouveau entièrement sur des ressources autres que de base. En se fondant sur l'expérience 2003-2006 et sur de nouvelles opportunités, l'établissement de la portée de l'évaluation thématique débordait largement des questions environnementales. Ce programme avait quatre objectifs : création d'un environnement favorable pour la prise en main par les acteurs de l'État et de la société civile des services permettant la réalisation des OMD ; promotion des droits fondamentaux ; promotion et protection de l'environnement, et gestion durable des risques majeurs.

PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ERD

Les Seychelles sont très différentes de la plupart des autres pays bénéficiant de la coopération du PNUD. Le niveau de vie y est relativement élevé, de même que les capacités disponibles sur place. Ces facteurs réduisent le besoin d'une coopération internationale et sont propices à des

interventions réussies du PNUD. Par ailleurs, deux autres facteurs compliquent la coopération internationale aux Seychelles : leurs caractéristiques de petit État insulaire en développement (SIDS) et leur statut de pays contributeur net (NCC). De plus, en raison de certaines de ces caractéristiques SIDS, la coopération internationale est cruciale pour ce pays qui fait face à des défis économiques, environnementaux, sociaux et de capacité.

En 1999, le PIB par habitant dépassait 6 500 USD aux Seychelles et le gouvernement offrait à tous les citoyens la garantie d'une éducation et de soins de santé gratuits. Les systèmes sociaux et éducatifs très complets, le rôle actif des acteurs de l'État, la présence de certains acteurs engagés de la société civile et le fort pourcentage de personnel qualifié, tous ces éléments facilitaient la coopération avec les partenaires internationaux.

Pourtant les Seychelles sont un pays SIDS très peu peuplé et très éloigné de ses partenaires commerciaux et de coopération. Le pays dépend fortement des importations, même pour son alimentation et son énergie. Il ne peut ni générer d'économies d'échelle ni satisfaire à tous ses besoins de capacités ni diversifier suffisamment son économie. C'est pourquoi, ayant de nombreux défis à relever, les Seychelles avaient besoin de la coopération internationale. Dans les années 90 et au début des années 2000, une gestion financière et économique inappropriée a exacerbé ces faiblesses, rendant inefficace le secteur public et occasionnant d'énormes dettes.

Comme tous les partenaires internationaux, le PNUD fait face à des défis quand il s'agit de travailler avec de petits États insulaires isolés. Divers facteurs viennent augmenter les frais généraux de l'assistance du PNUD et réduire son efficacité. Le PNUD ne peut pas créer des économies d'échelle dans le cadre de son soutien aux Seychelles. Il est également dispendieux et/ou inefficace de fournir un large éventail de services techniques et opérationnels. De ce fait, le PNUD dirige et gère ses activités dans les Seychelles depuis son bureau de l'île Maurice qui se trouve à plus de 1 700 km. Et quand, en 1997, les Seychelles accédèrent au statut de pays à revenu moyen (et de contributeur net du PNUD), la coopération internationale se réduisit et le PNUD mit rapidement fin à sa forme traditionnelle de soutien.

Le PNUD a déployé un important programme dans les Seychelles pendant la période examinée. Au début, le programme du PNUD dans les Seychelles était très modeste et l'organisation manquait de présence et de visibilité. Vers la fin de la période, en plus d'avoir contribué à des résultats de développement dans les Seychelles, le PNUD y avait également déployé un programme d'une certaine envergure. Son bureau établi sur place lui assurait une réputation et rendait sa présence visible. Pour réaliser tout cela, le PNUD sut adroitement tirer parti de certaines opportunités inattendues pour jeter les bases d'une intervention et de partenariats futurs.

Entre 2000 et 2002, la prestation annuelle du PNUD ne dépassait pas 20 000 USD et l'organisation n'avait pas de présence permanente ni régulière aux Seychelles. Malgré cela, gardant toujours ouverts les canaux de la coopération et de la communication, le PNUD sut exploiter, quand elles se présentèrent, des opportunités de partenariats stratégiques. Par rapport à la plupart des partenaires bilatéraux ou multilatéraux de développement, le PNUD dispose d'un grand atout : toujours « être présent ».

Exemple : le partenaire privilégié d'exécution des projets du FEM était au départ la Banque Mondiale. Mais, quand celle-ci n'a plus été en mesure d'assumer ce rôle, le gouvernement a demandé au PNUD de superviser l'implémentation des projets financés par le FEM. Par la suite, ayant mis en place un solide partenariat FEM-PNUD-Seychelles, le PNUD l'a utilisé comme fondement d'un programme plus vaste. De même, dans la foulée de sa supervision de l'aide d'urgence mise en place après le Tsunami asiatique, le PNUD a habilement établi un programme cofinancé par l'UE. En s'appuyant sur ces succès initiaux et sur la coopération dirigée depuis Maurice, le bureau de pays du PNUD a pu, en étroite collaboration avec

l'UE, dégager d'autres cofinancements pour les Seychelles afin de mettre en œuvre un programme et obtenir des résultats de développement.

Dans les Seychelles, le PNUD a centré son intervention principalement autour de la mobilisation des ressources. En cela, l'organisation a pleinement réussi. Mais cette focalisation autour de la mobilisation des ressources a peut-être réduit sa capacité à s'intéresser à d'autres objectifs ou préoccupations stratégiques.

La prestation du PNUD est passée de 20 000 USD en 2002 à plus de 1,6 millions USD en 2008. On prévoit de nouvelles augmentations en 2009 et en 2010. Le total des ressources mobilisées pendant la période dépasse les 10,6 millions USD.

Pour continuer ses opérations dans les Seychelles, le PNUD doit constamment mobiliser des ressources. Ce qui signifie que d'importants efforts sont consacrés à la mobilisation des ressources. Dans le court terme et dans les plans de travail du personnel, la mobilisation des ressources précède probablement la réalisation des résultats de développement. Cela implique qu'il lui faut aussi, dans une certaine mesure, s'aligner sur la position stratégique du donateur concerné. Dans le passé, le PNUD a du, de ce fait, assumer un rôle stratégique moindre et son influence n'a pas été ce qu'elle aurait pu être si l'organisation avait utilisé ses fonds propres. Ceci s'applique même dans le domaine d'application de l'environnement où le PNUD a, depuis quelque temps, déployé un programme d'une envergure non négligeable, du moins sur papier.

Le soutien du PNUD a généralement bien respecté la ligne des politiques et des plans nationaux. Il a aussi répondu aux priorités des secteurs de l'environnement et de la gouvernance ainsi qu'aux besoins de l'après tsunami. De plus, le soutien s'est étroitement aligné sur les priorités définies par les partenaires internationaux pour le développement.

Les Seychelles n'ont pas de plan de développement multi secteurs ni de document équivalent à une stratégie de réduction de la pauvreté. Le pays a élaboré plutôt des plans et des politiques sectoriels, par exemple les Plans de gestion de l'environnement (EMPS I et II) et le Plan d'action nationale pour le développement social 2005-2015.

Dans le secteur de l'environnement, le PNUD s'est efforcé de s'inscrire dans la ligne des EMPS I et II. Les liens conceptuels et les références sont très clairs. Mais ils sont moins clairs dans les secteurs de la gouvernance et du développement social. D'abord, il n'existait pas de politique ni de plan national clairement défini que le PNUD aurait pu suivre. De plus, bien que *compatible avec* les politiques et plans nationaux, le soutien apporté par le PNUD à la gouvernance et aux problèmes sociaux n'a pas *clairement répondu* aux politiques et plans nationaux concernés. Ceci signifie simplement que, dans ces secteurs, les politiques nationales n'ont pas servi de documents de référence pour identifier et formuler les activités du PNUD.

En général, le soutien du PNUD s'inscrivait dans la ligne des deux programmes pays engagés par le PNUD et ceux-ci à leur tour étaient alignés sur les priorités globales. De la sorte, le programme de soutien aux Seychelles a respecté les priorités globales du PNUD.

En général, les activités du PNUD dans les Seychelles s'inscrivaient dans la ligne des programmes pays du PNUD pour les Seychelles et, à leur tour, ceux-ci respectaient les priorités globales du PNUD.

Le contenu, l'approche et le succès de l'intervention du PNUD ont été fortement influencé par les sources de financement, c.-à-d. le FEM, l'UE, le DG-TTF et le Tsunami Flash Appeal.

Avec le FEM, le PNUD a très bien réussi à lever des financements importants en faveur des priorités environnementales nationales. Ceci crée une réelle possibilité de protéger la base des ressources naturelles qui sont essentielles pour le pays. Le PNUD s'est grandement impliqué dans la formulation et la conception des activités financées par le FEM. En raison de la longue période de formulation et des difficultés rencontrées pour institutionnaliser partiellement le soutien, certaines des capacités développées sont toutefois menacées. Et il faut veiller davantage à ce que ce soutien renforce de manière appropriée la société civile.

Concernant l'UE, la formulation a été en grande partie effectuée avant l'engagement du PNUD. Quand ce dernier est monté à bord, le responsable des activités avaient déjà passé la phase d'élaboration. Néanmoins, dans certains cas, le PNUD a apporté des éléments de valeur, surtout par rapport aux droits fondamentaux. Dans ces cas-là, on a modifié les activités, mais sans mettre à jour le cadre logistique. Dans l'ensemble, ces projets étaient relativement bien ancrés. Le PNUD ne pouvait toutefois pas se permettre de modifier la conception fondamentale ou institutionnelle des projets.

Dans le cas du DG-TTF (Fonds fiduciaire thématique pour la gouvernance démocratique), un calendrier serré exigeait une période de formulation très courte et une mise en place rapide. Dans l'ensemble les résultats paraissent impressionnants. L'approche adoptée par le DG-TTF semble propice à un bon ancrage, puisque le PNUD peut jouer un rôle dans les modalités de mise en œuvre.

Dans l'ensemble, la *conception* des interventions prend positivement en compte la durabilité. Bien que, dans la plupart des cas, il soit trop tôt pour évaluer la durabilité des interventions, les premières indications sont, à quelques exceptions près, positives.

Presque tous les *modèles* de projets prennent en compte la durabilité de manière claire et appropriée. Dans la plupart des cas, les budgets gouvernementaux doivent assurer la durabilité financière. La durabilité technique doit être assurée par la formation et le renforcement des capacités individuelles. Il faut faciliter la durabilité institutionnelle car le soutien concerne en grande partie les institutions existantes et contribue à leur renforcement.

Comme le signale à plusieurs reprises le rapport, le PNUD n'a pas toujours fondé son soutien sur une évaluation exhaustive du cadre institutionnel ou des besoins de capacités. Dans certains cas, le soutien du PNUD n'était pas adéquatement institutionnalisé. Ces facteurs tendent à miner la durabilité de certaines interventions. De plus, le processus de restructuration en cours compromet la durabilité des activités du projet. Par exemple, des responsables formés ont été démis de leurs fonctions ou déplacés vers d'autres postes où ils ne peuvent pas aisément appliquer leurs connaissances ou compétences. Aux Seychelles, la sous-exploitation des capacités est un problème qui va bien au-delà du programme du PNUD.

Dans le domaine de pratique de la protection de l'environnement et de l'énergie durable, le PNUD a très bien réussi à mobiliser des ressources. Des progrès ont été réalisés en matière de conscientisation, d'une meilleure compréhension et du renforcement des capacités individuelles. Cependant, les importants retards survenus dans l'approbation des fonds et le lancement des interventions ont limité la contribution aux résultats de développement. Davantage aurait pu être fait en termes d'ancrage des interventions dans les organisations et dans les plans du gouvernement ainsi qu'en reliant le soutien au développement des capacités au plan national et à la réforme du secteur public qui œuvraient dans ce sens. L'assistance spécifique apportée par le PNUD au ministère de l'Énergie offre un bilan mitigé.

L'environnement et les ressources naturelles des Seychelles sont la *raison d'être* de son secteur touristique et, de ce fait, la pierre angulaire de son développement économique. Toutefois, les capacités de gestion environnementale font clairement face à des menaces et à des défis. À la fin des années 1990,

le plan EMPS II a été élaboré pour couvrir la période 2000-2010. Le PNUD a déployé, pour soutenir les plans EMPS, un très vaste programme comportant 15 interventions et cinq réalisations, le tout presque entièrement financé par le FEM. Le PNUD a aussi joué un rôle majeur pour garantir que les fonds internationaux répondent aux priorités et besoins spécifiques des Seychelles.

Le PNUD n'a pas pu atteindre les objectifs fixés dans les deux programmes de pays. Plutôt qu'un manque de réalisation, cet échec reflète la nature trop ambitieuse des programmes. De plus, des retards considérables de lancement, causés par des facteurs que le PNUD Seychelles ne contrôlait pas, ont compromis les résultats.

Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer la prestation du PNUD dans ce domaine d'application, certaines contributions sont évidentes. Le PNUD a contribué à améliorer les capacités techniques au niveau individuel en offrant des formations, une exposition à de nouveaux outils et des apprentissages sur le lieu de travail. Des projets et des activités en cours soutiennent les connaissances et les politiques, et fournissent une assistance technique. En complément, on pourrait proposer une meilleure défense et une stratégie plus efficace en faveur du secteur de l'environnement. Une initiative innovante a été prise par le gouvernement et le PNUD : l'établissement d'une unité de contrôle de la production (PCU) pour gérer tous les projets FEM mis en œuvre par le PNUD dans le domaine d'application de l'environnement. C'est là, croit-on, le seul exemple au monde d'une approche coordonnée de ce genre et il s'agit probablement une meilleure pratique.

De nombreuses parties prenantes ont cependant estimé que, dans ce secteur de l'environnement et pendant la période examinée, la capacité de gestion générale *a décliné*, surtout dans les organisations gouvernementales et au ministère de l'Énergie. Des preuves anecdotiques appuient cet avis. Plusieurs facteurs, dont la plupart échappe au contrôle du PNUD, ont peut-être contribué à ce déclin. Mais, selon quelques conclusions, certains aspects du programme du PNUD y auraient contribué également ou auraient du moins manqué des occasions de renverser cette tendance. Parmi les aspects incriminés, on peut citer : d'abord, le manque d'ancrage dans les institutions et les plans gouvernementaux. Ensuite, le fait que les modèles de projets furent fondés sur des problèmes substantiels plutôt que sur une évaluation en bonne et due forme, erreur dont sont responsables en partie les forces internationales qui ont dirigé la conception des projets. Enfin, on n'a pas relié les interventions du PNUD à la réforme déjà entamée du secteur public ni, par exemple, au Programme de réforme macro économique (MERP) appliqué depuis 2004.

En matière de gouvernance démocratique, les interventions furent nombreuses : soutien et ouverture aux droits fondamentaux, renforcement du Parlement et du pouvoir judiciaire, appui à la capacité nationale de développement des ressources humaines, renforcement de la société civile et de sa capacité à soutenir les groupes vulnérables. Dans l'ensemble, la contribution aux résultats de développement paraît raisonnable, surtout en fonction du temps et des ressources disponibles. Les interventions ont été généralement bien institutionnalisées et sont durables. Quelques exceptions subsistent qui sont porteuses de leçons.

L'appui du PNUD au Parlement et au pouvoir judiciaire a été stratégique et concentré. Conçu pour répondre à des besoins définis, il a été bien institutionnalisé et a atteint les institutions concernées. Des contributions significatives sont parvenues aux parlementaires grâce aux interventions dont les dépenses sont restées relativement modestes. Elles promettent d'en faire autant pour le pouvoir judiciaire.

Grâce à une série d'interventions catalytiques bien planifiées, le PNUD a contribué à mettre en lumière la problématique liée aux droits fondamentaux dont les parties prenantes, y compris le gouvernement, ont reconnu la légitimité. Le PNUD a également contribué à la formation de nombreux protagonistes clés et à une meilleure conscientisation. En général, ces interventions ont complété le travail du gouvernement et

des autres partenaires. Concernant les questions liées aux Droits de l'homme, à la réduction de la pauvreté et au bien-être social, la durabilité et l'impact auraient pu être renforcés grâce à une meilleure coordination et à une institutionnalisation des activités au sein, par exemple, de l'unité du ministère du développement social chargé de l'égalité des sexes et de la démographie.

Le PNUD a également soutenu trois agences nationales, les agences SIM, SQA et NHRDC, afin de renforcer les capacités. Dans chaque cas, le soutien répondait à un besoin bien défini et était bien institutionnalisé. Les contributions aux agences SIM et SQA étaient stratégiques et ont eu un impact significatif. Avec l'agence NHRDC, le travail n'a pas été aussi intensif et les résultats furent moindres. Manifestement, le PNUD n'a pas relié ses interventions de renforcement des capacités aux politiques nationales et aux processus en cours. Ce qui aboutit à une occasion manquée.

Dans ce domaine d'application, l'objectif était aussi de renforcer les capacités de la LUNGOS (Unité de liaison des organisations non gouvernementales des Seychelles) et de la société civile en général afin de soutenir les populations vulnérables, telles qu'elles sont décrites dans la documentation du projet de l'UE. La conception de ce soutien ne s'est toutefois pas fondée sur une évaluation initiale adéquate du contexte institutionnel existant. L'agence MHSD utilisait déjà, pour soutenir les populations vulnérables, un mécanisme qui, via les ONG et la société civile, fonctionnait assez bien. Il semble que, tant durant la conception que durant la mise en œuvre, le projet du PNUD a soutenu un mécanisme parallèle sans chercher à coordonner ou compléter les efforts. Il se peut qu'un soutien à la LUNGOS soit justifié et l'organisation s'est effectivement renforcée, mais cette intervention n'a pas été soigneusement menée. Elle a, en outre, souffert d'importants retards.

Dans le domaine d'application de la gestion et de la prévention des risques majeurs, le PNUD a renforcé les capacités de réagir face à des désastres, surtout en aidant le gouvernement à intervenir efficacement après le tsunami asiatique.

Les Seychelles sont exposées à des désastres naturels et doivent améliorer leur capacité intérieure en vue de les prévenir et de les gérer. En tant qu'important partenaire international à cet égard, le PNUD a joué un rôle majeur pour développer cette capacité. Le soutien du PNUD semble être très compétent et raisonnablement efficace. Le pays dispose à présent d'une capacité renforcée dans ce secteur. Le soutien a été fourni directement au service mandaté par le gouvernement, le DRDM, et devrait donc être durable. Bien qu'il ne soit pas possible d'en mesurer l'effet spécifique, il est clair que le soutien du PNUD a réellement fait la différence.

Dans l'aide d'urgence qui a été mise en place après le tsunami, le PNUD a joué un rôle clé en coordonnant la mobilisation des ressources. Lors de la mise en œuvre du projet, le soutien du PNUD était surtout de nature administrative, mais il a su répondre en temps opportun à des besoins identifiés. La présence du PNUD a fait la différence à un moment critique.

À travers ses projets et interventions, le PNUD a confronté certains problèmes transversaux, tels que les Droits de l'homme, l'environnement et le VIH/SIDA. Mais il n'a pas bien intégré ces problèmes, y compris la mitigation du changement climatique, à la gestion ordinaire des projets, surtout dans le secteur de l'environnement.

Certains projets étaient concentrés sur le VIH/SIDA, l'égalité entre les sexes, les Droits de l'homme et l'environnement. Mais l'égalité entre les sexes et le VIH/SIDA n'ont pas été intégrés à d'autres activités, surtout dans le secteur de l'environnement. De même, le soutien aux parlementaires et au pouvoir judiciaire ne prend pas en compte les questions liées à l'égalité entre les sexes ou au VIH/SIDA. Il n'apparaît pas que le changement climatique ait été intégré au programme du PNUD. Quant au domaine

de pratique de la gouvernance, il ne prend pas en compte les questions environnementales, sauf par le biais de quelques microprêts.

Le PNUD a raté des occasions d'établir des liens entre les domaines d'application.

Les interventions financées par l'UE et le DG-TTF se complètent et permettent au PNUD d'offrir un soutien global et complet au secteur de la gouvernance démocratique. Mais les interventions FEM sont séparées des projets UE/DG-TTF, sur le fond comme du point de vue opérationnel. Aucune synergie n'est constatée entre ces parties prenantes. Il se peut que cette séparation ait été la cause d'occasions manquées. Par exemple, le soutien apporté à l'agence NHRDC par les projets financés par l'UE aurait pu aider au renforcement des capacités dans le secteur de l'environnement en le reliant à la réforme du secteur public et au processus de restructuration.

Une compréhension incomplète du renforcement des capacités semble avoir constitué une faiblesse qui aurait affecté l'ensemble du programme. La réforme en cours du secteur public, notamment, présentait des défis uniques et des opportunités qui n'ont pas été pleinement comprises ni exploitées.

Bien que l'on trouve aux Seychelles un grand nombre d'experts, la faible démographie du pays signifie qu'il y aura toujours une pénurie de certaines compétences et qu'un certain nombre de personnes devront toujours assumer plusieurs fonctions. De même dans le secteur public, beaucoup de responsables compétents mettent en œuvre des politiques et assurent des services, mais, dernièrement, ceux-ci ont fait face à de nombreux défis. Les Seychelles continuant à évoluer vers une économie de marché, on s'attend à ce que le gouvernement joue davantage son rôle de facilitateur, malgré la réduction des effectifs et les compressions budgétaires. Si bien que les besoins de capacité de ce pays sont différents de ceux d'autres pays, ce qui requiert une approche adaptée.

L'ERD a relevé plusieurs exemples indiquant qu'en matière de renforcement des capacités, les solutions offertes par le PNUD convenaient peut-être mieux à d'autres pays. Un de ces exemples a été le soutien renforcé fourni via la LUNGOS sans évaluation préalable du mécanisme déjà mis en place dans le secteur public et qui, par rapport aux autres pays de la région, était bien développé. Il aurait été plus prudent de déterminer le niveau de soutien après une analyse des atouts et des faiblesses de ce mécanisme existant. Parmi les autres approches inappropriées, figurent l'établissement de bureaux séparés pour gérer certains projets et certaines formations financés par le FEM.

Le renforcement des capacités doit être basé sur une analyse approfondie des institutions gouvernementales et non gouvernementales chargées de résoudre les défis posés par ce renforcement ainsi que sur l'analyse de leurs mandats, de leurs rôles et de leurs responsabilités. C'est ainsi seulement que des interventions peuvent correctement conçues. Trop souvent cependant, surtout dans le domaine d'application de l'environnement, les activités de renforcement des capacités ont été élaborées en fonction de problèmes de fond ou de questions finales et non en réponse à des besoins identifiés. En conséquence, dans tous les secteurs, la plupart de ces activités sont ponctuelles ou incomplètes. De même, on n'a pas adéquatement relié les programmes de formation à la réforme entamée du secteur public ou à des plans spécifiques de formation professionnelle ou d'effectifs ministériels. En fait, une grande part de la formation fut consacrée à des exercices de conscientisation autour de problèmes appropriés. C'est ce qui explique peut-être pourquoi de nombreuses parties prenantes ont estimé que les interventions du PNUD produisaient trop de documents et d'ateliers.

Dans les domaines de la gouvernance et des secours après une catastrophe, le processus assurait en général l'institutionnalisation des interventions et garantissait que le renforcement des capacités, y compris la formation, puisse répondre directement aux besoins du pays.

Pendant la période examinée, le gouvernement avait toutefois envisagé et/ou entamé une réforme du secteur public (en commençant par les plans MERP). Il était inévitable que cette réforme ait un impact majeur sur les fonctions gouvernementales et, de ce fait, sur les agences partenaires du PNUD. Mais le PNUD ne s'est pas convenablement aligné sur cette réforme du secteur public qu'il n'a pas comprise. On ne remarque pas de modification par le PNUD de ses interventions de renforcement des capacités en raison de cette réforme. En conséquence, l'impact du soutien s'en est trouvé quelque peu réduit. Le PNUD n'a pas pu aider ses partenaires, surtout le ministère de l'Énergie, à mieux gérer cette réforme. Il s'agit d'une occasion manquée, d'autant plus qu'à un certain moment le PNUD collaborait avec l'agence NHRDC, un acteur clé du renforcement de la capacité nationale.

Le programme du PNUD a déployé de grands efforts pour collaborer avec les ONG et renforcer ces dernières dans les secteurs de la gouvernance et de l'environnement. Mais ces efforts n'étaient pas fondés sur une compréhension suffisante des ONG et des moyens de renforcer leurs rôles et leurs capacités. Bien intentionnées, les interventions auraient pu bénéficier de davantage de clarté et d'une meilleure vision.

Le PNUD a déployé des efforts réussis de collaboration avec les NGO dans les domaines d'application de la gouvernance et de l'environnement. Il a également soutenu des interventions visant à renforcer les ONG et la société civile dans tous les secteurs. En plus de développer une stratégie, l'organisation est actuellement en train de soutenir la LUNGOS dans l'évaluation d'un contexte juridique visant à établir la LUNGOS en tant qu'organisation d'encadrement et renforcer toutes les ONG dans les Seychelles. Ces efforts sont nécessaires et appréciés.

Les ONG jouent un rôle vital dans toute démocratie. C'est la raison pour laquelle celles-ci méritent d'être soutenues par la communauté internationale. Il existe aux Seychelles de nombreuses ONG actives et dynamiques, surtout dans le secteur de l'environnement. Depuis quelques années, ces ONG sont en expansion. Toutefois, le secteur des ONG est quelque peu désorienté depuis la formation de ce qu'on appelle les « ONG gouvernementales » (GONGO) et le manque de distinction entre les organisations à but non lucratif et les micro associations non gouvernementales axées sur l'entreprise. De plus, il semble que de nombreuses ONG et GONGO se sont étoffées, suite à la mise à disposition éventuelle de fonds internationaux, y compris par le PNUD, et non pour relever un défi de développement.

C'est cette architecture complexe que le PNUD devait influencer pour pouvoir collaborer avec les ONG. Ce objectif peut être atteint en développant des interventions basées sur une évaluation institutionnelle appropriée. Dans trop de cas cependant, il semble qu'on ait conçu une activité, non pas parce qu'une évaluation la justifiait logiquement, mais afin de répondre au besoin de collaborer avec les ONG.

Durant la période examinée, la gestion du programme du PNUD était appropriée pour pouvoir gérer les dimensions et la complexité de ce programme, et correspondait à ce que l'on attendait du PNUD. Toutefois, certaines lacunes commencent à apparaître dans la gestion de ce programme.

Le programme du PNUD semble être bien géré. Tout le personnel du PNUD basé dans les Seychelles se comporte de manière professionnelle et, partout dans le pays, il est hautement respecté et apprécié. Dans le bureau des Seychelles, chaque membre du personnel assume de multiples tâches et gère un grand nombre d'activités couvrant plusieurs domaines thématiques. Les apports du directeur de l'unité Environnement et Énergie de l'île Maurice ont été efficaces et, en général, ont eu une vision stratégique. Après seulement quelques années, le PNUD a établi une présence dans le pays et gère aisément un vaste portefeuille.

Cependant, le programme a gagné en envergure et en complexité et des défis sont apparus. D'abord le bureau des Seychelles est surmené et peine à répondre à toutes les demandes. En particulier, il ne semble pas avoir le temps ni les effectifs qui lui permettraient de jouer un rôle de mobilisation stratégique ou de fournir une aide consistante pour le renforcement des institutions ou des capacités. À un autre niveau, il n'est pas en mesure d'assurer un soutien opérationnel adéquat aux projets environnementaux et s'appuie trop sur le bureau de Maurice.

Deuxièmement, la gestion adaptative ou basée sur les résultats pose problème. À cet égard, on relève les sérieuses lacunes suivantes : mauvaise fixation d'objectifs et d'indicateurs, évaluation incomplète de la performance, rapports insuffisants sur les performances, utilisation partielle des rapports de suivi pour les prises de décisions de gestion.

Enfin, il semblerait que le document de programme pays n'ait pas été très utile. Les deux programmes de pays ne ressemblent guère aux activités mises en place par la suite. Ils n'ont pas été utilisés comme document de planification ou de suivi. Le format du programme de pays a été conçu pour des pays bénéficiant de ressources de base considérables et pour répondre aux exigences du Siège du PNUD plutôt que comme outil de planification ou de gestion au niveau national.

Enfin, le bureau du PNUD a joué un rôle dans la promotion des activités conjointes des Nations Unies en vue de renforcer les synergies et les résultats de développement. Le bureau a facilité le travail et l'engagement des autres agences de l'ONU dans les Seychelles, le plus souvent sur une base ponctuelle et en réponse à des problèmes spécifiques. Se trouvant être le plus important bureau des Nations Unies dans les Seychelles, il apporte une assistance logistique à de nombreuses agences de l'ONU.

7.2 Recommandations

Stratégie du programme

Le PNUD doit adopter une nouvelle approche pour élaborer un programme de pays pour les Seychelles. Le programme de pays doit répondre plus directement aux objectifs nationaux. Il doit être pleinement intégré et pris en main. Il doit mieux équilibrer les forces motrices des interventions du PNUD. Dans ce remaniement d'ensemble, le PNUD doit également renforcer la planification et la gestion du projet.

Les trois forces motrices des interventions du PNUD sont (i) les domaines d'application définis globalement par le PNUD ; (ii) les sources potentielles de cofinancement, et (iii) les besoins prioritaires du gouvernement et du pays. Le processus d'élaboration du programme de pays doit veiller à ce que ces forces soient respectées et prises en compte de manière équitable. Il doit aussi reposer sur une gestion adaptative et se fonder sur des résultats.

Le point de départ de cette élaboration du programme de pays pourrait comprendre deux éléments à réaliser en conjonction avec le gouvernement : établir une liste des priorités nationales et identifier les domaines où des interventions du PNUD sont souhaitées. Après des discussions avec les codonateurs éventuels et les autres parties prenantes, une série d'interventions seraient alors définies ainsi que les objectifs et les attentes. Finalement, un mécanisme de gestion adaptative serait mis en place, impliquant le gouvernement et le PNUD, en vue de suivre les progrès de l'organisation et d'adapter régulièrement son programme aux besoins et opportunités qui se présentent. Ceci peut prendre la forme d'un plan d'exécution annuel du programme de pays. Ce dernier peut alors évoluer en fonction des financements disponibles. Cette approche peut donner une cohérence programmatique et opérationnelle aux

nombreuses interventions du PNUD et réaliser, dès lors, des économies d'échelle. On reconnaît que cette approche n'est pas facile et chaque succès serait une avancée innovante.

S'appuyant sur ses efforts antérieurs de gestion basée sur les résultats au niveau du projet, le PNUD pourrait renforcer son système de suivis, d'indicateurs et de rapports, étendu à l'ensemble du projet. Ces éléments pourraient jouer un rôle plus important, et pourraient soutenir l'amélioration du processus décisionnel plutôt que de se contenter de remplir les formalités destinées au siège et aux organisations de financement. Les indicateurs au niveau projet devraient s'harmoniser avec les ceux situés au niveau du programme.

Concernant la réforme en cours du secteur public, le PNUD a un rôle à jouer par le biais de son prochain programme de pays. Le PNUD doit clairement définir ce rôle. Ceci implique avant tout de déterminer les lacunes et les faiblesses du processus de réforme et ensuite la position stratégique du PNUD, en faisant valoir ses avantages concurrentiels.

Les Seychelles exécutent, depuis de nombreuses années, une réforme du secteur public qui a débuté avec le plan MERP, lancé au début des années 2000. Plus récemment, le gouvernement a collaboré étroitement avec la Banque mondiale, le FMI et la Banque africaine pour le développement, qui ont accepté de soutenir une réforme complète du secteur public et du secteur économique. Il est peu probable qu'il soit possible pour le PNUD de soutenir directement ces deux réformes, et ce n'est d'ailleurs pas nécessaire.

Ces réformes peuvent toutefois déboucher sur des changements économiques et sociaux globaux et créer des opportunités nouvelles, ce qui fait clairement apparaître le rôle complémentaire que le PNUD peut jouer. C'est pourquoi ce dernier doit examiner la situation et les opportunités, et définir son rôle en fonction de ses avantages concurrentiels.

L'engagement du PNUD peut consister à veiller à ce que les populations pauvres et vulnérables ne soient pas victimes des réformes, et à ce que les inégalités n'augmentent pas. À cet effet, il faut, dans une certaine mesure, assurer que, dans le cadre de son engagement présumé dans le 10^e FED (Fonds de développement européen), le PNUD ajoute des synergies et des complémentarités à la restructuration en cours. Comme rôle alternatif, le PNUD pourrait renforcer, chez ses organisations partenaires, les capacités pour mettre en œuvre les réformes dans le secteur de l'environnement et dans le secteur social. Ce qui peut signifier développer, plus spécifiquement, leurs capacités de planification, budgétisation et d'allocation des ressources. Un troisième rôle possible pour le PNUD consisterait à assurer une meilleure responsabilisation et davantage de transparence tout au long du processus de réforme.

Afin de mieux s'aligner sur la réforme du secteur public, le PNUD devra peut-être créer de nouveaux partenariats, y compris avec la Banque mondiale et le FMI. Le PNUD doit prendre place à la « table » de la réforme du secteur public et se faire la voix du secteur social, de l'environnement et des populations pauvres. Ceci impliquera le renforcement des capacités de fond du PNUD (voir les recommandations ci-dessous).

En particulier, le PNUD peut souhaiter resserrer ses liens avec le bureau de la Vice-présidence, avec l'agence NHRDC, avec le ministère de l'Administration publique ainsi qu'avec les unités des ressources humaines des ministères partenaires. Ceci garantira que les formations programmées par le PNUD soient intégrées à la réforme du secteur public ainsi qu'aux plans et politiques nationales.

Le PNUD doit soutenir une analyse institutionnelle et une évaluation des capacités du ministère de l'Énergie. Cela peut être complètement repris dans le déploiement du troisième plan de gestion de

l'environnement des Seychelles, un processus qui peut être financé par les projets en cours. Il faudrait ainsi établir des indicateurs de capacité et des indicateurs de développement.

Les Seychelles sont en train de développer leur plan EMPS III alors que le PNUD exécute un vaste programme environnemental et dispose de solides relations de travail dans le secteur. C'est là une occasion parfaite pour le PNUD de corriger certaines des faiblesses qui ont ralenti sa coopération antérieure.

En collaboration avec le ministère de l'Administration publique et le bureau de la Vice-présidence, le PNUD pourrait utiliser ces interventions pour effectuer une analyse institutionnelle approfondie et une évaluation des capacités de ce secteur ou du ministère de l'Énergie. Cette analyse identifiera les rôles et les responsabilités, les liens et les mandats, les forces et les faiblesses. Cela permettra aussi de fixer des objectifs et des indicateurs de développement des capacités. Le PNUD devra faire appel à des experts en renforcement de capacité et en changement organisationnel dans le cadre de ce processus, car les compétences standards de gestion environnementale ne suffiront pas.

Cette analyse peut assurer que la prestation future du PNUD améliorera la durabilité du renforcement des capacités du ministère de l'Énergie. Ce travail doit porter sur les organisations gouvernementales et non gouvernementales et peut réduire certaines des tensions existantes.

Dans le cadre de son prochain programme de pays, le PNUD doit élaborer une stratégie claire visant à préciser sa manière de collaborer avec les ONG et de les soutenir. Cette stratégie peut se fonder sur une analyse transparente justifiant le soutien/la création des NGO afin de mettre en œuvre les politiques gouvernementales ou de répondre aux priorités nationales.

Ainsi que cela a été mentionné à plusieurs reprises, les ONG jouent aux Seychelles un rôle essentiel et le PNUD doit soutenir leur renforcement. Pour cela, il faut mieux comprendre l'architecture complexe des ONG dans le pays. Une stratégie unique doit inspirer toutes les interventions. Le soutien apporté aux ONG doit avoir pour objectif (i) de renforcer les ONG authentiques qui complètent efficacement les organisations gouvernementales ou (ii) d'augmenter l'impact du programme du PNUD grâce à un partenariat avec les ONG.

Le PNUD doit clairement définir ce que l'on entend par « ONG » ainsi que la nature du soutien international le plus approprié pour les Seychelles. On peut lier cette mise au point à l'analyse du secteur de l'environnement (recommandation précédente) ou en faire un processus distinct. Les aspects clés pourraient être définis comme suit :

- clarifier les différences entre les ONG, le secteur privé, les groupes de réflexion nationaux et les associations ;
- déterminer la contribution potentielle des ONG au développement ;
- déterminer la valeur ajoutée offerte par les ONG au secteur de l'environnement ;
- déterminer, le cas échéant, la valeur ajoutée du recours à la LUNGOS en tant que mécanisme parallèle ou complémentaire pour soutenir les populations vulnérables au lieu de promouvoir une meilleure efficacité dans le système existant ;
- déterminer les besoins des ONG.

Comme point de départ, on peut se pencher sur le soutien offert actuellement via la LUNGOS à l'étude du contexte juridique dans lequel opèrent les ONG.

Gestion opérationnelle du programme

Afin de mettre en œuvre avec efficacité le prochain programme de pays, le PNUD doit déterminer des moyens de renforcer son bureau dans les Seychelles.

Si le PNUD veut intervenir plus efficacement dans le secteur socio-économique, le développement du secteur public et/ou les changements organisationnels, il doit, par rapport à ces problèmes, renforcer ses capacités dans les Seychelles ainsi que ses activités de défense d'intérêts. Une solution possible serait d'engager un expert en ces matières pour renforcer ses effectifs ou de faire en sorte que le bureau puisse régulièrement faire appel à ces compétences au moyen de mécanismes bien conçus ou par le biais des bureaux régionaux du PNUD. Le bureau peut aussi se voir octroyer un mandat clair et poursuivre une mission de défense d'intérêts et un rôle plus stratégique. On peut aussi renforcer le bureau des Seychelles en termes de gestion financière des projets et d'administration des documents et des informations. Enfin, il faut élaborer pour le bureau des attributions spécifiques en consultation avec le gouvernement et les autres partenaires.

Dans le cadre de la préparation du prochain programme de pays, le PNUD doit explorer une gamme plus large de partenariats internationaux dans le domaine du développement.

Les partenaires précédents et actuels du PNUD restent importants, notamment le FEM, l'UE, le DG-TTF et le gouvernement français. Mais de nombreux autres acteurs internationaux sont présents dans les Seychelles et leurs objectifs, leurs critères et leurs approches sont mal connus. Il existe peut-être, pour le PNUD, de nombreuses opportunités d'établissement de partenariats stratégiques ou opérationnels. Pour commencer, le PNUD doit entreprendre des pourparlers avec des partenaires internationaux potentiels, comme les Émirats arabes unis, la Chine et l'Inde.

7.3 Leçons apprises

Les leçons ci-dessous s'appliquent au PNUD à l'échelle mondiale.

La présence du PNUD dans les pays en développement renforce grandement sa valeur en qualité d'organisation mondiale. De plus, cette présence est appréciée au plan national, même si on la considère coûteuse. Le PNUD a déployé tous ses efforts pour garder ouverts les canaux de communication avec les Seychelles et pour continuer ses activités entre 1998 et 2003, alors que d'autres partenaires internationaux quittaient le pays ou arrêtaient définitivement leurs opérations. Cela a permis au PNUD d'être disponible et d'intervenir dans les Seychelles pendant la crise du tsunami (2004) et à d'autres moments où les besoins étaient critiques. Le gouvernement a beaucoup apprécié cette disponibilité. Et, en retour, une plateforme de coopération plus étroite a été mise en place.

La coopération du PNUD avec les petits États insulaires en développement (SIDS) est compliquée et coûteuse. De plus, le seuil à partir duquel un pays acquiert le statut de contributeur net ne compense pas pleinement les difficultés que rencontrent les SIDS ni leur vulnérabilité face aux manques de capacités et aux chocs externes.

Malgré les défis mentionnés ci-dessus, il est essentiel que les programmes continuent à fonctionner. On peut y parvenir de manière rentable grâce à un positionnement stratégique et à un solide engagement. L'exemple des Seychelles prouve que des programmes de pays déployés dans des pays contributeurs nets peuvent en grande partie se financer par eux-mêmes. Cependant, afin d'en contrôler la qualité, d'en maintenir l'indépendance et d'éviter que le bureau ne soit entièrement centré sur la mobilisation des ressources, le budget des ressources de base mondiales du PNUD peut fournir le financement pour le

lancement. Ce point doit être négocié avec la direction générale du PNUD à New York et une proposition en ce sens peut être soumise au Conseil exécutif.

Même fortement alignées sur les priorités nationales et bien intentionnées, de longues formulations de projets combinées à des critères imposés de l'extérieur tendent à miner l'institutionnalisation et le renforcement des capacités. Il en résulte une moindre efficacité des projets et, potentiellement, l'affaiblissement des capacités. Il faut très soigneusement éviter ces écueils en mettant en place des freins et des contrepoids appropriés.

Les projets les plus réussis : (i) collaboraient étroitement avec un ministère responsable qui recherchait activement la coopération du PNUD ; (ii) s'inscrivaient dans la ligne d'un objectif ou d'un plan de travail clairement établi par le ministère responsable ; et (iii) bénéficiaient de processus courts de conception et d'approbation.

Il semble que l'approche consistant à confier à un seul bureau (le PCU) la gestion de plusieurs projets similaires soit couronnée de succès. Une telle approche réduit les frais et facilite les communications et les processus. Ce modèle peut être appliqué dans d'autres pays. Il faut veiller à ce que cette gestion ne réduise pas les capacités des agences gouvernementales concernées. Ce bureau pourrait bien être installé dans des locaux du gouvernement.