****

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DVELOPPEMENT

Bureau de Sao Tome et Principe

**EVALUATION FINALE DU PROJET N°041583/APPUI AU MECANISME DE SUIVI DE L’EXECUTION DE LA STRATEGIE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE 2005-2009**

**RAPPORT D’EVALUATION**

**-----------------**

**Cheikh FAYE**

**DECEMBRE 2009**

**Sommaire**

[Acronymes 3](#_Toc248114768)

[Résumé exécutif 4](#_Toc248114769)

[Au titre de la finalisation des actions en cours et Consolidation 5](#_Toc248114770)

[Au titre d’une nouvelle orientation cohérente avec l’identité du Projet 5](#_Toc248114771)

[Introduction 6](#_Toc248114772)

[1. Cadre et objectifs de la mission 6](#_Toc248114773)

[2. Résumé de la méthodologie 6](#_Toc248114774)

[3. Eléments de contexte 6](#_Toc248114775)

[3.1. Environnement physique et humain 6](#_Toc248114776)

[3.2. Cadre institutionnel et politique 7](#_Toc248114777)

[3.3. Environnement économique 7](#_Toc248114778)

[I. Consistance du Projet 9](#_Toc248114779)

[1.1. Contenus stratégiques 9](#_Toc248114780)

[1.2. Financement et Modalité d’exécution 11](#_Toc248114781)

[II. Analyse des performances du projet 12](#_Toc248114782)

[2.1. Pertinence 12](#_Toc248114783)

[2.1.1. Pertinence par rapport à l’environnement (problème à résoudre) 12](#_Toc248114784)

[2.1.2. Pertinence par rapport aux référentiels du PNUD et du pays 12](#_Toc248114785)

[2.2. Efficacité 14](#_Toc248114786)

[2.3. Efficience 20](#_Toc248114787)

[2.4. Impacts 21](#_Toc248114788)

[2.5. Durabilité 23](#_Toc248114789)

[III. Conclusion générale de l’Evaluation 25](#_Toc248114790)

[IV. Recommandations 28](#_Toc248114791)

[4.1. Recommandations au PNUD 28](#_Toc248114792)

[4.2. Recommandation à l’Etat/STP 30](#_Toc248114793)

[V. Perspectives pour un nouveau programme 32](#_Toc248114794)

[5.1. Finalisation des actions en cours et Consolidation 32](#_Toc248114795)

[5.2. Réorientation du Projet 32](#_Toc248114796)

[ANNEXES 33](#_Toc248114797)

[1. Structure de la base officielle des indicateurs arrêtée en 2007 pour le suivi de la SNRP 34](#_Toc248114798)

[2. Liste des indicateurs réellement suivis dans les rapports d’exécution de la SNRP 36](#_Toc248114799)

[3. Liste des personnes rencontrées 39](#_Toc248114800)

[4. Ressources documentaires 40](#_Toc248114801)

# Acronymes

|  |  |
| --- | --- |
| AFRISTSAT | Observatoire économique et statistique d'Afrique Subsaharienne |
| CPD | Programme de Coopération Pays |
| DP | Direction Planification |
| DSRP | Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté |
| EDS | Enquête Démographique et de Santé |
| FMI | Fonds Monétaire International |
| INE | Institut National de la Statistique |
| INS | Institut National de la Statistique |
| OMD | Objectifs Millénaires de Développement |
| ONG | Organisation Non Gouvernementale |
| ORP | Observatoire de la Réduction de la Pauvreté |
| PAP | Plan d’Actions Prioritaires |
| PIB | Produit Intérieur Brut |
| PNUD | Programme des Nations unies pour le développement |
| PRODOC | Document de Projet |
| PSDSRP | Plan Stratégique de Développement et de Réduction de la Pauvreté |
| RDSTP | République démocratique de Sao Tomé et Principe |
| SIDA | Syndrome d’Immuno Déficience Acquise |
| SNRP | Stratégie nationale de réduction de la pauvreté |
| SNU | Système des nations Unies |
| STP | Sao Tomé et Principe |
| UNDAF | Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement |
| USD | Dollars des Etats Unis d’Amérique (United States Dollar) |
| VIH | Virus de l'Immunodéficience Humaine |

# Résumé exécutif

1. La mission qui fait l’objet du présent rapport portait sur l’évaluation finale du Projet/PNUD/STP/041583 d’appui au Suivi de l’Exécution de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté (SNRP) de Sao Tomé et Principe sur la période 2005-2009. Elle s’est déroulée à Sao Tomé du 22 Novembre au 13 Décembre 2009.

2. Les résultats suivants étaient attendus de l’évaluation :

* Détermination de la pertinence du Projet
* Evaluation de l’efficacité et des performances du Projet
* Evaluer l’impact des actions du projet dans le développement du District.
* Evaluation de la durabilité des résultats atteints
* Formulation de recommandations

3. La méthodologie utilisée comportait les étapes suivantes :

1. Analyse documentaire
2. Entretiens avec les acteurs : PNUD, Acteurs gouvernementaux
3. Elaboration du rapport

4. A l’origine, c’est-à-dire en prenant comme référence le Prodoc de 2004, le budget du Projet qui couvrait initialement 2004-2006, s’élevait à 300.000 USD . Toutefois, entre 2005 et 2009, ce sont quelque 942.000 USD qui auront été programmés au titre du Projet. Ce niveau de mobilisation de ressources représente 314% du budget indicatif initial. L’Union Européenne a versé une contribution de 245 000 USD dédiés à l’organisation d’une Table Ronde des bailleurs pour le pays. La Banque Africaine de Développement a financé des actions de renforcement de capacités au profit du système de planification, mais sans que les ressources y relatives soient intégrées au Projet.

5. En termes d’exécution, un total de 620.000 USD aura été dépensé, représentant 207% du budget initial, mais seulement 66% du total des ressources effectivement programmées. Ce taux d’exécution budgétaire réelle dénote, à tout le moins, un certain décalage entre la programmation budgétaire et les capacités d’absorption financières du pays en matière d’animation d’un mécanisme de suivi pour la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté.

6. Les résultats suivants ont été obtenus grâce à ces ressources :

1. Une Table Ronde a effectivement été organisée pour le pays à Bruxelles
2. Un mécanisme de suivi-évaluation de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté, dénommé « Observatoire de la Réduction de la Pauvreté », a effectivement été créé, articulé autour des cinq composantes suivantes :
3. Conseil Ministériel d’Orientation et de Supervision
4. Conseil Consultatif
5. Comité Technique Multisectoriel
6. Coordination Nationale
7. Points Focaux ministériels
8. L’Observatoire de la Réduction de la Pauvreté, l’Institut National de la Statistique, et la Direction de la Planification, dans leurs domaines de compétence respectifs, ont vu leurs capacités renforcées
9. Des productions intellectuelles clés pour le pays ont été effectivement réalisées (en cours pour certaines), notamment les suivantes :
10. Plan d’Actions Prioritaires (PAP/2006-2008) de la SNRP
11. Rapport de Suivi du PAP/SNRP, 2007
12. Rapport de Suivi du PAP/SNRP, 2008
13. 2ème Rapport National sur les OMD
14. Programmation/costing base OMD (Education, Santé, Agriculture, Eau-Assainissement)
15. Rapport Enquête Démographique et de Santé (disponible en version provisoire)
16. Rapport Enquête Budget – Consommation (attendu pour 2010)

7. L’examen de ces résultats et des processus qui les ont produits fait ressortir qu’ils constituent de réels acquis pour Sao Tomé et Principe. Mais un certain nombre de problèmes et de limites ont également été notés. Ils peuvent être synthétisés comme suit :

1. Mécanisme de suivi insuffisamment intégré dans son environnement institutionnel
2. Capacités des secteurs non renforcées alors qu’ils sont nécessaires à un bon suivi
3. Pérennité du renforcement de capacité menacée par la mobilité des personnes formées (turnover assez élevé dans certaines structures renforcées)
4. Faible appropriation nationale et faible accompagnement gouvernemental (dépenses de fonctionnement de l’ORP parfois couvertes par le Projet, alors elles rentrent normalement dans le budget de l’Etat)
5. Base des indicateurs incomplète et instable
6. Problèmes d’accès à des données actuelles et de qualité

8. En relation avec cette situation, les recommandations suivantes sont faites au PNUD et au Gouvernement de Sao Tomé et Principe, à la fois dans le sens de finaliser les activités en cours, et dans la perspective d’un nouveau cycle de Projet :

9. En direction du PNUD

1. Accompagner une révision de la liste des indicateurs de suivi
2. Poursuivre l’élaboration des cadres de programmation/costing basés sur les OMD
3. Intégrer les secteurs dans les processus de renforcement de capacités
4. Accompagner l’évaluation des instruments de planification

10. En direction de l’Etat/STP

1. Améliorer l’appropriation
2. Améliorer l’insertion de l’Observatoire dans l’environnement institutionnel national
3. Mettre effectivement en place des Services sectoriels de planification-suivi comme prévu dans le nouveau Schéma National de Planification
4. Mieux accompagner l’ORP en mettant à sa disposition des ressources de fonctionnement conséquentes

11. Des perspectives ont également été dressées en termes d’orientations pour un nouveau cadre de programmation dans le domaine :

## Au titre de la finalisation des actions en cours et Consolidation

1. Appui aux activités de collectes de données (Enquête INE programmée pour 2010)
2. Appui à la poursuite du processus de Prorgrammation/costing basé sur les OMD
3. Appui la stabilisation de la base des indicateurs de suivi de la SNRP.
4. Appui à l’évaluation des instruments de planification, en particulier la SNRP

## Au titre d’une nouvelle orientation cohérente avec l’identité du Projet

1. Extension du renforcement de capacités aux nouveaux Services de planification sectoriels prévus dans le nouveau Schéma National de Planification

# Introduction

## 1. Cadre et objectifs de la mission

12. La mission objet du présent rapport portait sur l’évaluation finale du Projet/PNUD/STP/041583 d’appui au Suivi de l’Exécution de la Stratégie de réduction de la pauvreté en République Démocratique de Sao Tomé et Principe sur la période 2005-2009. Ses termes de référence étaient articulés autour des produits ci-dessous :

* Déterminer la pertinence du projet
* Evaluer la performance du projet
* Vérifier dans quelle mesure des ressources (humaines, matérielles et financières) mises à disposition ont été utilisées d’une manière appropriée pour atteindre des objectifs préconisés.
* Evaluer l’impact des actions du projet dans le développement du District.
* Juger de la durabilité des résultats atteints dès que le projet sera fini, surtout du point de vue de l’appropriation de la part du Gouvernement.

## 2. Résumé de la méthodologie

13. La méthodologie de la mission a été articulée autour de : (i) une revue documentaire et (ii) d’entretiens avec les parties prenantes, au niveau du bureau de pays du PNUD comme à celui de la partie nationale représentée notamment par les services techniques du Ministère de l’Economie et des Finances (Observatoire de la Pauvreté, Direction de la Planification et Institut National des Statistiques) et les anciens points focaux du mécanisme de suivi au niveau des Ministères sectoriels. La liste des personnes rencontrées dans ce cadre est jointe en annexe.

14. La documentation passée en revue était composée des éléments ci-dessous :

1. Référentiels de programmation du PNUD et du pays : OMD, UNDAF, SNRP, Plans stratégique de développement, notamment
2. Document de projet et documents de planification liés
3. Rapports produits dans le cadre du Projet : rapports de suivi de la SNRP et des OMD, ainsi que contributions sectorielles des points focaux, notamment
4. Textes juridiques organisant la planification et le suivi

## 3. Eléments de contexte

### 3.1. Environnement physique et humain

15. La République Démocratique de Sao Tomé et Principe est un archipel du Golfe de Guinée, situé à 300 kilomètres environ au large du Gabon, entre les parallèles 1º 45 ' nord et 0º 25 ' sud et les méridiens 6º 26 ' est et 7º 30 ' ouest. Il s’étend sur une superficie de 1001 km2, répartie entre 859 km2 pour l’île de Sao Tomé et ses îlots satellites, 142 km2 pour l’île de Principe et ses îlots. Ce sont des îles d’origine volcanique, avec un relief très accidenté, dont les points les plus élevés sont le Pic de Sao Tomé (2.024 m), à Sao Tomé et le Pic de Principe (948 m), à Principe. Le pays est peuplé de 160.000 habitants. Cette population est dominante jeune, 45% ayant moins de 15 ans. Le taux de croissance démographique est de 1,8%, mais atteint un pic de 5% dans la capitale, Sao Tomé, ce qui indicatif de disparités de peuplement croissantes.

### 3.2. Cadre institutionnel et politique

16. La République Démocratique de Sao Tomé et Principe (RDSTP), est devenue indépendante le 12 juillet 1975. Depuis cette date, le pays a connu deux types de régime : le parti unique de 1975 à 1990 et le multipartisme depuis 1990. Le système politique est caractérisé comme semi-présidentialiste. Des cycles d’élections sont régulièrement organisés : (i) présidentielles, (ii) parlementaires et (iii) municipales. Cette vitalité se mue même, parfois, en instabilité gouvernementale, avec un renversement du gouvernement et une dissolution de l’Assemblée nationale assez fréquents.

17 La Constitution, dont la dernière modification remonte à 2003, consacre trois types de pouvoirs : (i) le pouvoir législatif est détenu par l’Assemblée Nationale qui compte des députés élus au suffrage universel direct et secret pour quatre ans ; l’Assemblée Nationale vote les lois et contrôle l’action du gouvernement ; elle compte actuellement 55 députés, dont une seule femme, issus de 4 familles politiques différentes ; (ii) le pouvoir exécutif est exercé par le Gouvernement dirigé par un Premier Ministre issu du Parti ou de la coalition de partis qui a gagné l’élection législative ; il compte en moyenne une quinzaine de portefeuilles ; le Président a un rôle plutôt symbolique ; il promulgue toutefois les lois et dispose de la prérogative de dissoudre l’Assemblée nationale ; (iii) le pouvoir judiciaire veille au respect des lois et règlements ; sa plus haute instance est la Cour Suprême. Des cadres consultatifs existent dont : (i) le Conseil d’Etat que le Président consulte en amont de décisions majeures comme la dissolution de l’Assemblée, et où siègent les anciens présidents, ceux de l’Assemblée nationale et de la Cour suprême, ainsi que le Commandant en chef de l’armée ; (ii) le Conseil de Concertation Sociale, composé de représentants de l’Etat, de la société civile et du secteur privé.

18. Sur le plan administratif, le pays est subdivisé en sept (7) unités territoriales nommées districts. L’île de Sao Tomé, la plus grande et la plus peuplée, est composée de six (6) districts: Água Grande, Mé Zochi, Cantagalo, Caué, Lembá et Lobata. Chaque district est dirigé par un maire élu. L’île de Principe, qui constitue une région autonome avec un seul district, Pagué, est dirigée par un gouvernement régional.

### 3.3. Environnement économique

19. L’économie de Sao Tomé et Principe repose essentiellement, sur le   
secteur primaire dominé par l’agriculture. Elle est fragile et déséquilibrée, avec 90% du revenu d’exportation provenant de la monoculture du cacao. Les plantations de cacao occupent 80% des terres agricoles. La production cacaoyère a considérablement baissé ces dernières années à cause principalement de la sécheresse, avec une légère compensation toutefois, grâce aux prix élevés pratiqués à l’exportation. Au-delà du cacao, le secteur primaire se caractérise globalement par une faible productivité. Occupant 54% de la population active, il ne contribue que pour environ 19% à la formation du Produit Intérieur Brut (PIB[[1]](#footnote-2)).

20. Dans le secteur secondaire, l’activité se limite principalement à l’industrie   
agro-alimentaire, représentée par des entreprises publiques ou mixtes de première transformation : brasserie, traitement de poisson, huilerie de palme, briqueterie, faïencerie, imprimerie. On note également de petites unités privées plus proches de l’artisanat : boulangerie, transformation du bois, savonnerie, artisanat décoratif, etc. Les industries gardent encore une position relativement limitée dans l’environnement économique de Sao Tomé et Principe, et le secteur secondaire ne contribue que pour 24% au PIB.

21. Le tertiaire, qui recouvre le commerce, les transports, le tourisme et les autres services, est le secteur à plus forte contribution au PIB (57%). Toutefois, référé à son véritable potentiel, ce secteur apparaît aussi fortement contrarié. Le tourisme par exemple reste encore largement sous-exploité, même si le gouvernement a récemment pris quelques mesures visant à encourager l’investissement dans ce sous-secteur.

22. Les politiques de développement sont articulées sur les stratégies internationales de lutte contre la pauvreté et de réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Le pays s’est doté en 2002 d’un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, avec l’appui de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International. Mais son horizon très long (2015) appelait une planification opérationnelle complémentaire que le PNUD a aidé à mettre en place à travers un Plan d’Actions Prioritaires couvrant la période 2006-2008 et prévoyant 169 millions de dollar d’investissements centrés notamment sur la croissance et la diversification des revenus des ménages pauvres (26%). C’est de ce cadre de programmation que le Projet sous évaluation devait justement aider à promouvoir le suivi-évaluation.

23. Le démarrage en vue de l’exploitation des ressources pétrolières est aussi un point d’attention partagé entre le pays et les partenaires au développement. L’objectif ciblé ici est de construire des stratégies de viabilité économique et d’efficacité sociale pour ce nouveau secteur. Il s’agit de promouvoir une gouvernance susceptible de sécuriser une bonne utilisation des revenus pétroliers et la redistribution de la croissance qui sera ainsi induite, au profit du plus grand nombre de citoyens.

# I. Consistance du Projet

## 1.1. Contenus stratégiques

24. Le Projet procède d’une convention passée en Novembre 2004 entre le Programme des Nations Unies pour le Développement et l’Etat de Sao Tomé représenté par le Ministère chargé des Affaires Etrangères, d’une part, et le Ministère chargé de l’Economie et des Finances, d’autre part. Codifié sous le numéro 051583, il est intitulé *Appui à la mise en place d’un mécanisme de suivi et d’évaluation de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté.* Son cycle de vie couvrait la période 2005-2009.

25. Le projet visait à aider le gouvernement à mettre en place et rendre opérationnel et productif un dispositif permettant de suivre et d’évaluer de manière régulière le niveau d’avancement de l’exécution de la Stratégie de lutte contre la pauvreté adoptée par le pays en 2002 et allant jusqu’en 2015. Cette Stratégie était articulée autour de cinq (05) axes de développement :

1. Accroissement de la croissance et distribution équitable des revenus
2. Création d’opportunités d’augmentation et de diversification des revenus
3. Développement des ressources humaines et de l’accès aux services sociaux de base
4. Réforme des institutions publiques, renforcement des capacités et promotion de la bonne gouvernance
5. Suivi, évaluation et actualisation de la Stratégie de réduction de la pauvreté

26. Le Prodoc décline comme suit, sous forme de produits qu’il devait avoir délivré au terme de son cycle de mise en œuvre, les objectifs attachés au Projet.

1. Organisation d’une Table ronde des partenaires au développement pour le pays
2. Mise en place effective d’une structure de suivi de la Stratégie Nationale de Réduction de Réduction (SNRP) de la Pauvreté et des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)
3. Renforcement des capacités du système statistique national, sur la base d’indicateurs de suivi harmonisés
4. Mise en place d’un système d’information produisant et analysant régulièrement des indicateurs pertinents dans le cadre du suivi de la SNRP et des OMD
5. Mise à jour et diffusion appropriée de la SNRP
6. Elaboration et diffusion annuelle des rapports d’avancement de la SNRP et des OMD
7. Appui au cadre institutionnel de suivi-évaluation de la SRNP
8. Elaboration et mise à disposition du 2è rapport national sur les OMD

27. Pour chacun des huit objectifs ci-dessus, le document de projet, élargi à la convention de financement entre le PNUD et l’Union Européenne, avait planifié des activités spécifiques assorties de ressources. La situation générale de la planification du projet en termes d’activités et de moyens budgétaire est donnée dans le tableau de la page suivante.

Tableau 1 : Résultats-Activités du Projet

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| N° | Résultats/Produits | Activités planifiées |
| 1. | Réalisation d’une Table ronde pour STP | * Organiser une Table ronde des bailleurs de fonds pour le pays |
| 2. | Mise en place effective d’une structure de suivi de la Stratégie Nationale de Réduction de Réduction (SNRP) de la Pauvreté et des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) | * Equiper la structure de suivi * Inventaire des projets et programmes de la SNRN * Formation des cadres de la structure de suivi et transfert de compétences |
| 3. | Renforcement des capacités du système statistique national | * Réalisation d’enquêtes Budget-Consommation * Formations pour les agents et les cadres de l’Institut National de la Statistique |
| 4. | Mise en place d’un système d’information produisant et analysant régulièrement des indicateurs pertinents dans le cadre du suivi de la SNRP et des OMD | * Elaboration de documents méthodologiques * Réalisation de voyages d’études dans la sous-région * Formation aux techniques statistiques pour les cadres chargés du suivi de la SNRP * Installation de systèmes d’information pour le suivi SNRP/OMD et formation des utilisateurs |
| 5. | Mise à jour et diffusion appropriée de la SNRP | * Tenues de débats sur la réorientation de la SNRP * Mise à jour de la SNRP et intégration des OMD à la SNRP * Campagnes de mobilisation sociale sur la SNRP en direction des ONG, du Secteur privé et des communautés * Campagnes médias de communication sur SNRP/OMD |
| 6. | Elaboration et diffusion annuelle des rapports d’avancement de la SNRP et des OMD | * Conception d’un guide de rapport * et faire participer aux rapports les personnes ressources et les institutions pertinentes * Campagne nationales/régionales/locales de diffusion des rapports |
| 7. | Appui au cadre institutionnel de suivi-évaluation de la SRNP | * Appui à l’opérationnalisation des organes d’accompagnement de la structure de suivi |
| 8. | Elaboration et mise à disposition du 2è rapport national sur les OMD | * Préparation participative du 2è rapport sur les OMD * Diffusion du dudit rapport |
|  |  |  |

*Source : Document de projet, Novembre 2004, et Convention PNUD-UE.*

## 1.2. Financement et Modalité d’exécution

28. A côté des ressources du Programme des Nations Unies pour le Développement, le Projet a enregistré la contribution d’un autre partenaire financier, en l’occurrence l’Union Européenne. Cette contribution s’est élevée à 245 000 USD. Elle a été entièrement dédiée à l’organisation de la Table ronde des bailleurs de fonds du pays, qui s’est tenue fin 2005 à Bruxelles. Compte tenu du fait que beaucoup de membres de la communauté financière internationale ne sont pas directement présents à Sao Tomé et Principe, cette activité était importante pour le financement de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté dont le Projet cherchait à promouvoir le mécanisme de suivi-évaluation. Enfin, l’on notera que la Banque Africaine de Développement a elle aussi appuyé le développement du système de planification, en 2008, mais le financement de cette activité n’était pas intégré aux ressources du Projet.

29. Les activités du projet avaient vocation à faire l’objet d’une exécution nationale conduite par le Ministère chargé des Affaires Etrangères. L’Agence d’exécution technique opérationnelle devait toutefois être basée au niveau du Ministère chargé de l’Economie et des Finances. Dans un premier temps, l’Observatoire de la Réduction de la Pauvreté (ORP) a tenu ce rôle. Puis, à partir de 2008, ce rôle été transféré de l’Observatoire à la Direction de la Planification. Cette mutation a été initiée pour renforcer l’appropriation du Projet par une meilleure intégration de ses activités dans l’environnement institutionnel national.

30. En ce qui concerne l’exécution budgétaire, des plans d’activités annuels sont élaborés pour encadrer les dépenses du Projet. La partie nationale intervient dans l’amont du processus de la dépense. En aval, le PNUD se charge de la liquidation des engagements par paiement direct. Cette procédure du paiement direct, dans le contexte d’une modalité d’exécution nationale, serait dictée par une faiblesse persistante en matière budgétaire du côté de la partie nationale.

# II. Analyse des performances du projet

## 2.1. Pertinence

31. La pertinence du Projet s’éprouve à deux niveaux sous-tendus par deux questions clés :

1. Le Projet renvoyait-il à un problème bien identifié qu’il devait contribuer à résoudre ?
2. Le Projet était-il en phase avec les référentiels de programmation du PNUD et du pays

### 2.1.1. Pertinence par rapport à l’environnement (problème à résoudre)

32. Avec l’appui du FMI et de la Banque Mondiale, le pays a élaboré et adopté en 2002 une Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté. Cet instrument de planification avait d’autant plus besoin d’un suivi institutionnalisé de sa mise en œuvre qu’elle était étalée sur une assez longue période, allant jusqu’en 2015. Or, dans le même temps il n’existait pas un véritable mécanisme chargé de ce suivi.

33. Le suivi et l’évaluation étaient plutôt conduits de manière épisodique sans systématisation des contenus, des outils et du calendrier. Cette situation était peu propice à la production de données cohérentes en mesure de supporter des comparaisons scientifiques articulées dans le temps et dans l’espace. De surcroît, ces activités de suivi parcellaires étaient menées par des structures disposant de peu de ressources humaines, matérielles et financières. A ces multiples égards, il y avait donc, non seulement pertinence mais encore grande urgence à aider le gouvernement de Sao Tomé et Principe à promouvoir un dispositif national de suivi et d’évaluation de la SNRP.

34. Le besoin d’un dispositif de suivi et d’évaluation opérationnel était donc bien réel, justifiant amplement la formulation du Projet comme cadre de résolution de ce problème. Pour exécuter valablement les objectifs de développement du pays, il était nécessaire de disposer régulièrement d’informations normalisées en qualité et quantité suffisantes, afin de connaître les points de progression ou de recul enregistrés et d’ajuster les stratégies et les objectifs intermédiaires de manière réaliste.

### 2.1.2. Pertinence par rapport aux référentiels du PNUD et du pays

35. Au regard des documents de référence du PNUD et du pays en matière de planification et de programmation, le Projet montre également un bon niveau de cohérence. Il est en effet en phase avec les instruments clés que sont :

1. L’UNDAF
2. Les OMD
3. La SNRP

**Par rapport à UNDAF**

36. Le Projet a vu le jour dans le contexte du cadre de programmation conjointe UNDAF/2002-2006 de Sao Tomé et Principe, qui constitue donc son référentiel approprié, s’agissant de sa pertinence. Ledit cadre était articulé autour de 4 axes de développement pour le pays :

1. Stabilité financière,
2. Promotion du secteur prive,
3. Amélioration des politiques sociales
4. Réforme des institutions publiques

37. La problématique du suivi des politiques de développement que porte le Projet sous évaluation traverse en réalité, ne serait-ce que de manière implicite, tous les 4 domaines de concentration rappelés ci-dessus, dans la mesure où à tous ces niveau il est régulièrement besoin de connaître le chemin parcouru pour pouvoir se donner des objectifs réalistes et des stratégies adaptées. Mais encore, le suivi est explicitement visé comme dimension essentielle des programmes dans le troisième axe sur l’Amélioration des politiques sociales qui fait de « l’établissement du système de données fiables » une priorité, à côté de l’éducation, de la santé et des infrastructures en général.

38. Le chapitre de l’UNDAF consacré à la Stratégie de coopération, donnait par ailleurs au SNU une grande ambition en matière de suivi et d’évaluation, ainsi que cela ressort nettement du point  B sur les « Programmes et budgets orientés vers les résultats ». Des trois orientations retenues dans ce cadre, la deuxième appelait une « Organisation concertée, au niveau de chaque Agence en particulier et du Système en général, en ce qui concerne le suivi périodique d’indicateurs qualitatifs et quantitatifs, bien déterminés, en vue de permettre le suivi/évaluation efficace de la mise en œuvre de l’exercice UNDAF ».

39. Au total, il ressort nettement de l’examen des contenus du Plan Cadre des Nations Unies pour l’Assistance au Développement, pour Sao Tomé et Principe (UNDAF/2002-2006), qui coïncide avec la période de formulation et de lancement du Projet, que celui était en parfaite cohérence avec ce instrument de programmation des Nations Unies. Le besoin de se donner les moyens de suivre et d’évaluer de manière adéquate les actions de développement y était formellement posé comme devant être un point de coopération entre le SNU et le pays.

**Par rapport aux OMD**

40. Objet d’une résolution de l’Assemblée Générale des Nations Unies adoptée le 8 septembre 2000 sous le nom de « Déclaration du Millénaire », les OMD procèdent d’une vision consensuelle du développement projetée à l’horizon 2015. Sao Tomé et Principe y a souscrit, à l’instar de la communauté internationale. Les huit objectifs sont rappelés comme suit :

1. Eliminer l’extrême pauvreté et la faim
2. Assurer une éducation primaire pour tous
3. Promouvoir l’égalité des sexes et l’autonomisation des femmes
4. Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans
5. Améliorer la santé maternelle
6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d’autres maladies
7. Assurer un environnement durable
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

41. En tant qu’instrument de mise en place d’un mécanisme de suivi de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté, le Projet est particulièrement utile, voire essentiel à la l’OMD n°1 portant sur l’élimination de l’extrême pauvreté et de la faim. Il est cependant manifeste qu’il est tout autant essentiel dans la poursuite des autres objectifs. Pour que les stratégies ciblant ces différents cibles soient efficaces in fine, elles ont besoin d’être suivies et régulièrement évaluées, de sorte que l’on puisse s’avoir le niveau des réalisations pour ajuster et adapter les actions suivantes. Le Projet montre par conséquent un bon niveau de pertinence par rapport aux OMD en général.

**Par rapport à la SNRP**

42. La Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté (SNRP/2002-2015) part du constat que 54% de la population vit sous le seuil de pauvreté tandis que 15% est confronté à l’extrême pauvreté (diagnostic de l’incidence de pauvreté réalisé en 2001). La pauvreté est principalement un phénomène rural, puisqu’elle touche 65% des ruraux, qui sont par ailleurs affectés à 22% par l’extrême pauvreté. Au niveau des groupes socioprofessionnels, la vulnérabilité à la pauvreté est déclinée comme suit par ordre décroissant d’incidence : les agriculteurs, les fonctionnaires de grade peu élevé, les femmes chef de famille, les pêcheurs et les personnes âgées.

43. Les priorités nationales sont portées de manière stratégique par le DSRP qui se donne trois grappes d’objectifs : (i) Réduire de moitié le pourcentage de la population qui vit en situation de pauvreté d’ici 2010 et à moins d’un tiers d’ici 2015 ; (ii) Réaliser l’accès universel aux services sociaux de base d’ici 2015 tout en promouvant la qualité de vie de la population, (iii) réduire considérablement les disparités sociales, ainsi qu’entre les sexes, entre les districts et entre les différentes régions du pays.

44. Les cinq axes stratégiques de développement suivants concourent à atteindre les objectifs rappelés au paragraphe précédent :

1. Réforme des institutions publiques, renforcement des capacités et promotion d’une politique de bonne gouvernance
2. Accélération et redistribution de la Croissance
3. Création d’opportunités d’augmentation et de diversification des revenus pour les pauvres
4. Développement des ressources humaines et amélioration de l’accès aux services sociaux de base
5. Suivi, évaluation et actualisation de la Stratégie de réduction de la pauvreté

45. L’énoncé du 5è Axe montre de la manière la plus expressive qui soit que le pays était parfaitement conscient de l’enjeu que représente le suivi-évaluation dans le cadre même de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté. Et une formulation aussi explicite montre que le Projet articulé sur la construction d’un mécanisme viable de suivi de la mise en œuvre de la SNRP est parfaitement pertinent par rapport à celle-ci, dont il soutient en définitive chaque objectif sectoriel.

## 2.2. Efficacité

46. L’efficacité opérationnelle d’un projet se mesure à sa capacité à délivrer, dans les conditions planifiées, les produits pour lesquels des ressources ont été mises à sa disposition et qui justifient en dernière analyse son existence. En l’occurrence, le Projet d’Appui à la mise en place d’un mécanisme de suivi de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté, devait permettre d’atteindre les objectifs résumés dans la seconde colonne du synopsis ci-dessous. La troisième colonne expose les résultats effectivement atteints.

Tableau 2 : Produits attendus versus Réalisations

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| N° | Produits attendus | Performances |
| 1. | Organisation d’une Table Ronde des bailleurs de fonds pour le pays | * Table Ronde de bailleurs de fonds pour Sao Tomé et Principe effectif organisée en fin 2005 à Bruxelles, en Belgique |
| 2. | Mise en place effective d’une structure de suivi de la Stratégie Nationale de Réduction de Réduction (SNRP) de la Pauvreté et des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) | * Observatoire créé par décret 32/05 du 21/12/2005 * Comité Technique Multisectoriel créé par le même décret * Points Focaux créés par le même décret * Conseil Interministériel créé par le même décret * Conseil Consultatif créé par le même décret |
| 3. | Renforcement des capacités du système statistique national | * Formations en suivi-évaluation/ statistiques administrées aux acteurs des services parties prenantes : * Observatoire * Points focaux * Institut National de la Statistique * Direction de la Planification * Visites d’expériences dans la sous-région organisées * Equipements informatiques et moyens logistiques mis à disposition (Observatoire/INE) |
| 4. | Mise en place d’un système d’information produisant et analysant régulièrement des indicateurs pertinents dans le cadre du suivi de la SNRP et des OMD | * Cadre institutionnel créé autour de 2 types de structures (nouvelles et anciennes) : * Nouvelles : * Conseil Interministériel * Conseil Consultatif * Observatoire * Comité Technique Multisectoriel * Points Focaux Sectoriel * Anciennes : * Institut National de la Statistique * Direction de la Planification * Autres Administrations techniques * Equipements informatiques mis à la disposition de l’Observatoire (mais pas système soft ) * Programmation/costing basés sur les OMD débuté mais non encore achevé |
| 5. | Mise à jour et diffusion appropriée de la SNRP | * Plan d’Actions Prioritaires 2006-2008 de la SNRP élaboré * Draft d’un nouveau Plan Stratégique de Développement et de Réduction de la Pauvreté, élaboré * Rencontres de partage initiées par l’ORP |
| 6. | Elaboration et diffusion annuelle des rapports d’avancement de la SNRP et des OMD | * Rapport 2007 de suivi/PAP-SNRP élaboré * Rapport 2008 de suivi/PAP-SNRP élaboré * 2è Rapport de suivi des OMD élaboré en 2007 |
| 7. | Appui au cadre institutionnel de suivi-évaluation de la SRNP | * Equipement informatique et matériel de bureau mis à la disposition de l’Observatoire et de l’INA * Cadres des structures parties prenantes formées en suivi-évaluation/statistiques |

47. En sus de l’événement factuel que constitue la Table Ronde des bailleurs de fonds, les livraisons auxquelles le Projet a donné lieu et qui permettent de mesurer son efficacité opérationnelle peuvent être organisées en trois grappes principales :

1. Cadre institutionnel
2. Développement de capacités
3. Production de livrables

48. Au titre du cadre institutionnel, un dispositif multi-acteurs a effectivement été mis en place par l’Etat en Décembre 2005, c’est-à-dire après un an d’exécution du Projet. Ce dispositif at à sa tête un organe de pilotage constitué d’un Conseil Interministériel. Ce Conseil présidé par le Premier Ministre doit se réunir deux fois par an et comprend treize autres membres du Gouvernement : les Ministres chargés de la Planification, de la Coopération, de l’Education, de la Santé, du Travail, de la Solidarité, de la Communication sociale, de l’Agriculture et du Développement rural.

49. Ce haut niveau d’ancrage peut être interprété comme le signe que l’Etat attache une très grande importance au suivi-évaluation de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté. Toutefois, l’on est frappé aussi par l’énumération assez restrictive des membres de cette instance. La tutelle de secteurs aussi stratégiques que l’Environnement, et mettant en œuvre de nombreux programmes de développement, n’est pas représentée dans le Conseil. Il est vrai qu’il est précisé que l’instance peut s’adjoindre d’autres membres du Gouvernement gérant des programmes inscrits dans le Plan d’Actions Prioritaires de la SNRP. On note également que, du fait qu’il s’agit d’un Conseil ministériel, l’instance ne peut pas accueillir des représentants des collectivités et de la société civile, qui sont pourtant des parties prenantes clés dans une dynamique de suivi participatif.

50. C’est le Conseil Consultatif, l’organe vient après, qui enregistre la représentation des collectivités locales et des organisations de la société civile. Toutefois, comme son nom le fait clairement ressortir, le Conseil Consultatif n’est pas un organe de décision mais émet juste des avis. Les acteurs non étatiques sont par conséquent exclus de facto du pilotage stratégique du mécanisme national de suivi-évaluation. Pour rendre possible leur participation au niveau le plus élevé du dispositif, il aurait fallu mettre en place non pas un organe ministériel, mais un cadre paritaire qui aurait permis toutes les ouvertures pertinentes sans gêner la responsabilité des membres du gouvernement.

51. En dessous de ces deux instances (Conseils Interministériel et Consultatif), le décret a donc créé un Observatoire de la Réduction de la Pauvreté relayé au niveau des secteurs par des points focaux. Ces derniers sont significatifs du fait que les acteurs ont conscience qu’aucun cadre de suivi ne peut accomplir cette mission sans devoir s’appuyer sur un travail de base à la diligence des différents secteurs porteurs des investissements du pays. Cette idée d’un suivi de proximité, à l’intérieur des départements ministériels d’abord, montre donc une grande pertinence.

52. Toutefois, à l’expérience, il est apparu que l’interface Observatoire/points focaux n’a pas eu la rentabilité que l’on était en droit d’en attendre. Les points focaux n’ont pas eu une emprise suffisante sur leurs secteurs, ce qui rendait difficile la collecte des données de base auprès des différentes structures qu’ils devaient couvrir. En d’autres termes, institutionnellement parlant, les points focaux n’ont pas été assez forts pour asseoir chez leurs interlocuteurs intra sectoriels cette culture de l’information normalisée indispensable à la vie d’un véritable système de suivi et d’évaluation. Bien souvent, les responsables opérationnels auxquels ils s’adressaient ne leur communiquaient pas les données demandées, ou ne le faisaient pas à temps et dans les qualité et quantité souhaitables.

53. Les personnes qui ont animé les points focaux indiquent également avoir été souvent confrontées à des problèmes de moyens. La dispersion des sites de collecte de l’information les contraignait à des déplacements importants qui n’étaient pas couverts par le Projet. Leur administration d’attache ne mettait pas non plus à leur disposition la logistique nécessaire à cette mobilité, à quoi n’était pas étranger le manque de reconnaissance interne évoqué plus haut comme principale faiblesse des points focaux.

54. Enfin, l’opérationnalité des points focaux souffrait aussi du fait qu’ils étaient réduits à être portés par des individus et n’avaient donc pas d’épaisseur institutionnelle. Pourtant, cette situation n’était pas fatale, puisque le décret instituant ces entités sectorielles en parlait également comme des « Antennes ».

55. En tout état de cause, c’est ce contexte de relative inefficacité qui a conduit les autorités nationales à décider la suppression des points focaux comme maillon sectoriel du mécanisme institutionnel de suivi, créant de facto une césure entre le niveau central du dispositif de suivi-évaluation et le niveau sectoriel où pourtant se conduisent les interventions de développement et de lutte contre la pauvreté.

56. On retient, en conséquence, que depuis la suppression des points focaux en 2008, l’Observatoire n’a plus de relais au niveau sectoriel. Doté de très peu de ressources humaines, cet organe ne peut lui seul se démultiplier pour couvrir les différents secteurs d’investissement en termes de collecte de données et de suivi des activités qui y sont menées. De surcroît, depuis 2008 également, l’Observatoire n’avait plus de cadre opérationnel pour procéder à l’évaluation de l’exécution de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté. En effet, l’unique Plan d’Actions Prioritaires élaboré comme cadre d’opérationnalisation de la SNRP couvrait la période 2006-2008 et était donc venue en fin de cycle. Un nouveau PAP n’a pas été élaboré par les services de planification parce que l’Etat souhaitait engager le nouvel exercice de planification qui vient de donner lieu au draft du Plan Stratégique de Développement et de Réduction de la Pauvreté (2010-2015). Pour 2009, l’Observatoire n’a donc pas engagé de processus d’élaboration d’un rapport de suivi de la mise en œuvre de la SNRP, même si le nouveau plan n’est pas encore achevé.

Graphique 1 : Organigramme du Mécanisme de suivi de la SNRP

Cabinet

Premier Ministre

Conseil Interministériel

Conseil Consultatif

Ministère

Economie/Finances

Comité Technique Multisectoriel

ORP/Coordination

Ministères

Sectoriels

Points Focaux

57. Au titre du développement de capacités, le Projet a à son actif diverses réalisations qui ont contribué au renforcement des trois institutions que sont l’Observatoire de la Réduction de la Pauvreté, l’Institut National de la Statistique et la Direction de la Planification.

58. En ce qui concerne l’Observatoire, le Projet a mis à sa disposition des moyens matériels composés notamment d’équipements informatiques et d’une logistique de transport. Les ressources humaines étant mobilisées par l’Etat, le Projet a fortement contribué à la capacitation, à travers des formations directes ou des visites d’expériences. Le renforcement de capacités a également revêtu la forme d’une mobilisation d’expertises externes (institutionnels et consultants individuels) travaillant aux côtés de l’équipe de l’Observatoire et des autres auteurs nationaux impliqués dans le suivi.

59. C’est dans ce cadre, à titre d’exemple, qu’un intervenant spécialisé comme l’Observatoire Economique et Statistique d’Afrique Subsaharienne (AFRISTAT) a réalisé plusieurs missions en faveur du mécanisme de suivi, notamment pour assurer des formations spécifiques aux acteurs nationaux et les aider dans la stabilisation des outils de suivi-évaluation (indicateurs). Pour les visites d’expériences, l’on mentionnera utilement, celle qui a permis aux acteurs nationaux du suivi, de se rendre au Mozambique pour étudier de près leur expérience dans ce domaine.

60. Enfin, le Projet s’est même, parfois, retrouvé à financer des dépenses de fonctionnement pour l’Observatoire : l’achat de consommables informatique, par exemple. Cette situation inattendue résultait du peu de moyens financiers mis à la disposition de l’ORP par l’Etat qui devait pourtant prendre en charge la structure dans le cadre de son budget de fonctionnement courant.

61. S’agissant de l’Institut National de la Statistique, aussi, le Projet a mis à sa disposition une assistance importante en moyens informatiques. Les personnels de l’INE ont par ailleurs bénéficié des processus de renforcement capacités techniques initiés par le Projet au profit des parties prenantes au Mécanisme de suivi. Enfin, l’Institut a pu bénéficier de l’expertise externe de personnes ressources que le Projet a mobilisées pour l’accompagner dans le cadre d’exercices lourds de collectes de données comme l’Enquête Démographique et de Santé (EDS), et les Enquêtes Budget-Consommation.

62. La Direction de la Planification a été accompagnée par le Projet à travers des processus de capacitation inscrits dans le cadre d’activités spécifiques : Elaboration du Plan d’Actions Prioritaires, comme cadre de mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté ; Cadre de programmation/costing basé sur les OMD ; Elaboration du nouveau Plan Stratégique de Développement et de Réduction de la Pauvreté (PSDRP/2010-2015)

63. Dans le cadre de ces trois exercices, le Projet a appuyé la Direction en soutenant les consultations générales ou sectorielles indispensables à une bonne participation et appropriation des produits. Il a aussi mobilisé des expertises externes portées par des consultants internationaux et nationaux qui ont travaillé avec l’équipe de la Direction et les autres parties prenantes, pour mener les exercices en question au niveau où ils se trouvent aujourd’hui.

64. Au titre des productions intellectuelles, que le Projet devait aider à élaborer, ils devaient aussi constituer des extrants attestant non seulement que le mécanisme de suivi a été bel et bien mis en place mais encore qu’il fonctionne et qu’il est productif. Sont visés les productions suivantes :

1. Plan d’Actions Prioritaires de la SNRP
2. Rapports annuels de suivi de l’exécution de la SNRP
3. Deuxième Rapport national sur les OMD
4. Cadre de programmation basé sur les OMD

65. Cadre opérationnel de mise en en œuvre de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté, le Plan d’Actions Prioritaires (PAP) a bien été élaboré, mais sur un seul cycle triennal (2006-2008). De cet instrument qui devait être glissant et renouvelé tous les ans, la dimension dynamique n’a pas pu être valorisée. Sur la base du PAP (2006-2008), deux rapports d’exécution (2007 et 2008) ont pu être élaborés sous la responsabilité de l’Observatoire et avec la collaboration des autres parties prenantes comme les points focaux sectoriels.

66. L’analyse de ces produits montre un réel effort institutionnel en matière de suivi des investissements. Ils souffrent aussi d’un manque de données actuelles, surtout en ce qui concerne spécifiquement les indicateurs de suivi de la pauvreté. La même double observation est valable pour le deuxième Rapport sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement, qui a pu être produit en 2007. On note par ailleurs un manque stabilité dans la base d’indicateurs utilisée. Les 50 indicateurs retenus officiellement dans la base nationale ne sont pas tous utilisés dans les rapports de suivi. Seule la moitié figure dans les rapports de 2007 et 2008 (voir tableaux en annexe). Pour les indicateurs effectivement présents dans les rapports de suivi, l’on constate également qu’ils ne sont toujours pas les mêmes d’une année à l’autre, alors que ce sont ces disparités que le Mécanisme de suivi devait permettre de vider.

67. Pour le cadre de programmation basé sur les OMD, le processus est toujours en cours de mise en œuvre. En 2007-2008, l’exercice a été déroulé, y compris le costing, pour quatre secteurs : Education, Santé, Agriculture, et Eau-Assainissement. L’exercice en cours porte sur la couverture de deux nouveaux secteurs (Infrastructures-Energie et Genre), ainsi que l’actualisation pour les quatre premiers secteurs qui étaient déjà couverts. Il faut dire qu’en l’absence de données à jour, le costing précédent était basé sur des proxys. L’enquête à réaliser en 2010 devrait permettre de régler ce problème de données.

68. Enfin, sans être initialement visée par le Projet, l’élaboration du Plan Stratégique de Développement et de Réduction de la Pauvreté a été démarrée. Aujourd’hui, un premier document valant rapport provisoire est disponible. La finalisation du PSDRP pourrait toutefois être contrariée par le fait que l’Etat souhaite aujourd’hui élaborer un nouveau document de politique de développement plus opérationnel et à plus court terme.

69. A côté de ces produits de concentration, le Projet devait également, aux côtés d’autres partenaires financiers et stratégiques, accompagner l’Institut National de la Statistique dans la réalisation d’une Enquête Démographique et de Santé, et d’une Enquête Budget – Consommation. L’EDS est bouclée à ce jour et le rapport provisoire disponible. Il devrait être partagé en Décembre 2009, et la version finale livrée en Mai 2010.

70. L’Enquête Budget – Consommation est stratégique en ce qu’elle doit permettre de disposer de nouvelles données sur la pauvreté, d’actualiser le panier de consommation qui permet de déterminer l’indice harmonisé des prix, et de renseigner des indicateurs clés de la Comptabilité Nationale. L’exercice devrait être déroulé en 2010.

## 2.3. Efficience

71. La notion d’efficience renvoie à la rationalité qui a présidé à l’utilisation des ressources mises à la disposition du Projet dans le cadre de la poursuite des résultats qui lui étaient impartis. Les réalisations qui viennent d’être analysées ont donné lieu à une consommation de ressources qui peut être appréciée diversement. Initialement, c’est-à-dire en prenant comme référence le Prodoc de 2004, le budget du Projet s’élevait à 300.000 USD. Toutefois ce montant a été dépassé dès la programmation financière de la première année d’exécution. En effet, le budget approuvé du Plan de travail annuel de 2005 s’élevait à 419.000 USD, dont 334.000 USD ont été finalement dépensés, représentant un taux d’exécution budgétaire de 80%.

72. Au total, entre 2005 et 2009, quelque 942.000 USD auront été programmées au titre du Projet. Ce niveau de mobilisation de ressources représente 314% du budget indicatif initial. En termes d’exécution, un total de 620.000 USD a été dépensé, représentant 207% du budget indicatif initial, mais seulement 66% du total des ressources effectivement programmées. Ce taux d’exécution budgétaire réelle dénote, à tout le moins, un certain décalage entre la programmation budgétaire et les capacités d’absorption financière du pays en matière d’animation d’un mécanisme de suivi pour la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté.

73. Cette faible capacité d’absorption sur le Projet serait liée à plusieurs facteurs, notamment les suivants :

1. Faiblesse des capacités nationales en matière d’exécution budgétaire dans le cadre de la modalité d’exécution nationale
2. Relative complexité du Projet qui couvre trois administrations nationales clés (ORP, DP et INS)
3. Lenteurs dans les processus d’acquisition internationale en contexte d’insularité
4. Instabilité dans le portage du Projet qui est passé entre les mains de 3 chargés de programmes au niveau du PNUD

Tableau 3 : Taux d’exécution budgétaire

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Années | Programmation  (USD) | Exécution  (USD) | Taux d’exécution budgétaire |
| 2005 | 419 000 | 334 000 | 80% |
| 2006 | 135 000 | 62 000 | 46% |
| 2007 | 91 000 | 70 000 | 77% |
| 2008 | 147 000 | 81 000 | 55% |
| 2009 | 150 000 | 125 000 | 83% |
| (2005-2009) | 942 000 | 620 000 | **66%** |

*Source : PNUD/STP, 2009.*

Graphique 2 : Programmation et exécution budgétaire du Projet

## 2.4. Impacts

74. Quelles marques de changements le Projet aura-t-il laissées dans l’environnement national de la République Démocratique de Sao Tomé et Principe ? Ces impacts existent à plusieurs niveaux : l’interface entre le pays et ses partenaires au développement, les innovations institutionnelles et le développement des capacités techniques nationales, notamment.

75. Le Projet a aidé le pays à organiser une Table Ronde de bailleurs de fonds en 2005. Cet événement aura permis à Sao Tomé et Principe de reprendre contact avec ses partenaires financiers et techniques sur une base interactive qui facilite les engagements mutuels. Ce type de rencontre est toujours un moment de coopération privilégié parce qu’il permet aux partenaires d’inscrire leurs projets d’intervention dans un cadre de programmation concerté, qui favorise la subsidiarité entre intervenants. Sous cet angle, à travers la Table Ronde de 2005, le Projet aura certainement contribué à améliorer le dialogue entre le pays et la communauté financière internationale.

76. Le Projet a bien contribué à l’émergence d’un mécanisme de suivi et d’évaluation des efforts de l’Etat et de ses partenaires pour la réduction de la pauvreté et le développement. L’Etat dans son ensemble, depuis le niveau politique le plus élevé jusqu’au niveau technique s’est efforcé d’institutionnaliser progressivement l’exigence de suivre et d’évaluer pour mesurer le chemin parcouru d’une année à l’autre en matière de développement et de lutte contre la pauvreté.

77. Le mécanisme ainsi mis en place est institué sous l’autorité directe du Premier Ministre, et avec la participation de membres clés du Gouvernement. Le mécanisme montre également l’avantage d’être ouvert à la société civile, même si c’est à un niveau consutatif. Les structures nationales de développement chargées de la mise en œuvre opérationnelle des programmes d’investissement, eux aussi sont réputés participer au mécanisme à travers une commission multisectorielle et des points focaux (même en réalité cette partie du dispositif n’a pas bien fonctionné).

78. La création de l’Observatoire de la Réduction de la Pauvreté constitue tout compte fait une innovation ayant une certaine résonnance institutionnelle. L’ORP institué comme centre de coordination de la nouvelle fonction de suivi-évaluation, le Projet l’a doté de logistique et d’équipements divers (informatique et bureautique, notamment). Le Gouvernement, pour sa part, a mis à sa disposition deux experts, dont une Coordonnatrice.

79. A ces éléments nouvellement créés dans le cadre du dispositif, s’ajoutent, comme contributeurs ou utilisateurs, des structures traditionnelles, déjà existantes en dehors du dispositif, et qui sont naturellement parties prenantes à son fonctionnement. Il s’agit, à titre principal, de l’Institut National de la Statistique et de la Direction de la Planification, au sein du Ministère de l’Economie et des Finances, et plus généralement des autres ministères et services sectoriels sans lesquels un système de collecte de données et de suivi ne peut être correctement rentabilisé.

80. Si la création du mécanisme de suivi ainsi décrit constitue, en tant que telle, un impact institutionnel tangible, sa portée réelle est toutefois limitée par les difficultés de fonctionnement que le mécanisme a rencontrées. Alors que l’ORP dispose de très peu de ressources humaines (une Coordonnatrice et un expert) en son sein, les points focaux qui devaient porter une grande partie de son action en termes de collecte et de traitement sectoriels de l’information de base, n’ont pas ben fonctionné. En réalités, ils étaient réduits à des individus au lieu d’être des démembrements institutionnels.

81. Le manque d’efficacité des points focaux résultait d’un double problème de ressources et d’autorité. Les moyens et la logique dont ils avaient besoin pour être plus utiles au mécanisme n’étaient mis à disposition ni par le Projet ni par leurs structures d’appartenance. Mais il y avait aussi un problème de reconnaissance dans les administrations d’attache, qui se montraient en définitive peu coopératives lorsqu’il s’agissait de communiquer l’information que les points focaux étaient chargés de collecter.

82. Au niveau des structures déjà existantes de planification et de statistique, en revanche, le Projet a eu des impacts avérés en termes de développement institutionnel. L’INE et la DP ont été significativement renforcés dans leurs capacités à assumer leurs tâches traditionnelles. Les ressources humaines ont été mieux renforcées, cette action s’accompagnant même d’appuis matériels en ce qui concerne l’Institut. Il est constant que suite à leur participation au Projet, ces deux structures ont acquis plus de compétence pour conduire leurs missions respections de planification/programmation pour la DP, et de collecte/gestion des statistiques pour l’INE.

83. Capitalisant sur cette dynamique, la Direction de la Planification et l’Institut National de la Statistique se sont engagés d’ailleurs dans un mouvement de restructuration appelé à conforter leur capacité dans la guidance des politiques de développement du pays. La Direction de la Planification a travaillé sur un nouveau Schéma National de Planification Economique et Sociale qui vient d’être mis en vigueur par décret par l’Etat et qui est articulé autour d’un Plan National de Développement à Moyen Terme (sur la durée de la législature ; 4 ans), d’un Cadre de Dépenses à Moyen Terme, d’un Plan Annuel qui fait le lien entre l’année écoulée et la suivante en termes d’investissements et de résultats, et du Budget Général de l’Etat.

84. L’article 7 du Chapitre 4 du décret pose le principe de « l’élaboration de rapports annuels sur l’exécution des plans annuels ». Par ailleurs, l’article 10 du même chapitre prévoit la mise en place dans chaque Ministère d’un « Service technique de planification sectorielle » qui sera articulé avec la planification centrale. Cette disposition vient sans doute remplir le vide laissé vacant par la suppression des points focaux de l’Observatoire de la Pauvreté.

85. L’Institut National de la Statistique, pour sa part vient d’achever l’élaboration d’un plan de développement stratégique. Il contient, entre autres, des réformes qui visent à asseoir l’autonomie de l’organisation pour conforter son efficacité. Ce plan, qui se chiffre à dix millions de dollar, cherche encore des bailleurs.

86. Les productions intellectuelles que le Projet a aidé à élaborer constituent également des éléments d’impacts, au sens où ils resteront dans l’environnement à titre de ressources documentaires. Elles sont composées des documents suivants :

1. Plan d’Actions Prioritaires (PAP/2006-2008)
2. Rapport de Suivi du PAP/SNRP, 2007
3. Rapport de Suivi du PAP/SNRP, 2008
4. 2ème Rapport National sur les OMD
5. 4 Documents de Programmation/costing basés sur les OMD (Education, Santé, Agriculture, Eau-Assainissement)
6. Rapports Enquête Démographique et de Santé (provisoire)
7. Rapport Enquête Budget – Consommation (attendu pour 2010)

87. Ce fonds documentaire, malgré ses limites techniques évoquées plus haut dans ce rapport, contribuera à améliorer l’environnement statistique national. Elle aidera à faciliter la formulation et l’évaluation des politiques, programmes et projets à venir. Elle aidera aussi le pays à disposer de bases de données pour mieux approcher ses partenaires au développement et lever des ressources additionnelles pour financer son développement.

88. Enfin, dans le cadre des impacts, l’on ne peut manquer de mentionner que le Projet a eu à injecter quelque 620 000 USD dans l’environnement. Si l’on extrait de ce montant les rémunérations payées à des consultants internationaux et dont tout ou l’essentiel est réexporté, le reste des paiements a été exécuté au profit d’agents économiques locaux, qu’il s’agisse de personnes physiques ou de personnes morales. Sous ce rapport et d’un point de vue strictement économique, le Projet a donc, dans la mesure de ses moyens, contribué au financement de l’économie nationale de Sao Tomé et Principe dans la période 2005-2009.

## 2.5. Durabilité

89. La question de la durabilité des impacts décrits ci-dessus pose, à un second niveau, le problème de la qualité des processus que le Projet a accompagnés. Le mécanisme de suivi-évaluation créé est l’un des résultats les plus tangibles obtenus par l’appui du PNUD dans le cadre du Projet. L’on peut à ce niveau, distinguer la forme factuelle dans laquelle le mécanisme a été créé et ce qu’il représente dans son principe.

90. Le mécanisme s’est déjà modifié par rapport à son concept initial, dans la mesure où il a été délesté de ses points focaux sectoriels, qui se sont rapidement révélés peu efficaces. Au-delà de ces maillons du dispositif, l’Observatoire lui-même apparaît peu intégré à l’environnement institutionnel national. Il est davantage perçu comme un électron libre, ce qui n’est pas de nature à lui permettre de créer la valeur ajoutée qu’on est en droit d’attendre d’un tel outil. Il manque véritablement d’étoffe institutionnelle, situation que trahit dans une certaine mesure le fait que le Gouvernement le dote d’une équipe minimale composée d’une Coordonnatrice et d’un expert et lui peu de ressources de fonctionnement.

91. Toutefois, ces errements factuels laissent intact le fait que dans son principe, le mécanisme a certainement vocation à se pérenniser. Il aura contribué à ancrer dans l’environnement de la République Démocratique de Sao Tomé Principe la culture de cadres opérationnels de mesure des politiques, programmes et projets de développement.

92. D’ailleurs, il a commencé à faire tâche d’huile. Le Gouvernement vient d’adopter par décret un nouveau Schéma National de Planification Economique et Sociale, qui fait droit au suivi et à l’évaluation récurrente des investissements planifiés. Pour mieux asseoir cette fonction de mesure et de veille, le décret prévoie la création de services techniques de planification sectorielle au sein de chaque Ministère technique. D’ores et déjà, un partenaire comme l’Union Européenne envisage d’aider le département des Transports et des Travaux Publics à se doter d’un tel service et à le rendre opérationnel.

93. L’autre grand impact laissé par le Projet a trait à la capacitation des institutions clés parties prenantes au Projet, en l’occurrence la Direction de la Planification et l’Institut National de la Statistique. Les capacités additionnelles avec lesquelles le Projet a enrichi ces deux structures sont d’autant plus stratégiques qu’elles se situent à un niveau déterminant des politiques et des stratégies de développement. Si la DP et l’INE ne sont pas mis en situation de jouer valablement leurs rôles, aucune vraie efficacité ne peut être construite sur l’action de l’Etat et de ses partenaires techniques et financiers.

94. La viabilité des acquis des processus de capacitation du Projet est toutefois contrariée par deux limites. La première a trait au fait que le renforcement de capacités ne s’est pas assez étendu aux départements sectoriels, sans lesquels pourtant le niveau central représenté par la DP et l’INE ne peut être parfaitement efficace. Certes, les points focaux étaient associés aux formations quand ils existaient, mais ces maillons étaient trop isolés pour diffuser de véritables impacts au niveau des structures auxquelles ils appartenaient.

95. L’autre limite qui risque d’entraver la durabilité des acquis de la capacitation réside dans la mobilité des agents de structures concernées. Il existe une tendance, fortement accentuée à l’Institut National de la Statistique, pour les agents bien formés à quitter, attirés par d’autres structures plus à même de rétribuer leurs compétences. S’il s’agit là d’une constante dans tout marché concurrentiel, le phénomène est aussi amplifié par l’incapacité à endiguer ces déperditions par une politique motivante de rétention des cadres.

96. Un dernier problème qui est de nature à gêner la durabilité des acquis du Projet est la relative faiblesse de l’appropriation nationale. Il existe, en effet, dans l’environnement institutionnel local, une propension à considérer les programmes comme des initiatives de bailleurs. Et dans ce cadre, certains acteurs se croient fondés à ne s’engager dans un projet qu’au prorata des revenus que celui-ci est en mesure de leur verser. A titre d’illustration, les anciens points focaux ont en règle générale invoqué, entre autres, le manque de motivation financière pour expliquer leur faible rendement dans le Projet.

# III. Conclusion générale de l’Evaluation

97. Initié en fin 2004 sur la base d’un budget prévisionnel de 300 000 USD, le Projet a finalement bénéficié de 942 000 USD. De cette programmation, 620 000 USD ont été effectivement dépensés à fin 2009, ce qui représente un taux d’exécution budgétaire de 66%. Par ailleurs, en matière de cost-charing, le PNUD a pu lever une contribution de 245 000 USD auprès de l’Union Européenne. Ce concours a été dédié à l’organisation de la Table Ronde à Bruxelles. La BAD a également financé le renforcement de capacités de planification, mais sans domicilier les ressources correspondantes dans le budget du Projet.

98. Les résultats suivants ont été obtenus grâce à ces ressources :

1. Une Table Ronde a effectivement été organisée pour le pays à Bruxelles : cet événement était important pour Sao Tomé et Principe, car il lui a permis d’approcher la communauté financière internationale à partir de dossiers techniques pour attirer de nouveaux financements ; cette initiative était d’autant plus stratégique que Sao Tomé est traditionnellement handicapé en matière de coopération par le fait que beaucoup de bailleurs de fonds ne sont pas directement présents dans le pays.
2. Un mécanisme de suivi-évaluation de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté, dénommé « Observatoire de la Réduction de la Pauvreté », a effectivement été créé, articulé autour des cinq composantes suivantes :

(ii.i) Conseil Ministériel d’Orientation et de Supervision

(ii.ii) Conseil Consultatif

(ii.iii) Comité Technique Multisectoriel

(ii.iv) Coordination Nationale

(ii.v) Points Focaux ministériels

1. Les capacités stratégiques, techniques et opérationnelles ont été effectivement renforcées pour les trois principales structures gouvernementales en charge du suivi-évaluation : Observatoire de la Réduction de la Pauvreté, Institut National de la Statistique, et Direction de la Planification (formation, appui en matériels et mise à disposition d’expertises externes).
2. Des productions intellectuelles clés pour le pays ont été effectivement réalisées (en cours pour certaines), notamment les suivantes :

(iv.i) Plan d’Actions Prioritaires (PAP/2006-2008)

(iv.ii) Rapport de Suivi du PAP/SNRP, 2007

(iv.iii) Rapport de Suivi du PAP/SNRP, 2008

(iv.iv) 2ème Rapport National sur les OMD

(iv.vi) 4 Documents de Programmation/costing basés sur les OMD (Education, (iv.v) Santé, Agriculture, Eau-Assainissement)

(iv.vi) Rapports Enquête Démographique et de Santé (provisoire)

(iv.vii) Rapport Enquête Budget – Consommation (attendu pour 2010)

99. L’examen de ces résultats et des processus qui les ont produits fait ressortir qu’ils constituent de réels acquis pour Sao Tomé et Principe. Toutefois un certain nombre de problèmes et de limites ont également été notés.

***Mécanisme insuffisamment intégré dans son environnement institutionnel***

100. Le dispositif de suivi-évaluation mis en place apparaît théoriquement avoir été conçu pour réussir un bon maillage de l’environnement et permettre un bon suivi des investissements dans tous les secteurs. Dans la pratique, l’Observatoire en tant que tel, montre une intégration insuffisante au système dans son ensemble. Il ne montre pas une réelle emprise sur les différents secteurs. Conséquence de cette situation, les points focaux nommés dans les différents départements ministériels, avant la suppression de ce maillon, étaient peu crédibilisés au sein de leurs secteurs et parvenaient difficilement à y collecter l’information pertinente. Preuve supplémentaire du manque d’épaisseur institutionnelle de l’Observatoire, ces points focaux, au lieu d’être des services sectoriels de suivi-évaluation, coïncidaient avec les individus qui y étaient nommés.

***Capacités des secteurs non renforcées***

101. Cette faiblesse procède de la précédente. Le renforcement de capacités s’est concentré sur les trois services centraux que sont l’Observatoire de la Réduction de la Pauvreté, l’Institut Nationale de la Statistique et la Direction de la Planification. Il est pourtant constant que ce niveau central, pour être réellement productif et rentable, doit s’appuyer sur les différents secteurs. Ces derniers, qui ont besoin d’être renforcés pour jouer leur partition dans le dispositif de suivi-évaluation, n’ont pas été directement ciblés par le Projet. Seuls les points focaux ont bénéficié de formations, mais comme indiqué ci-dessus, ces derniers n’avaient pas assez de consistance institutionnelle pour influencer les secteurs d’appartenance. Il est heureux que le nouveau Schéma National de Planification envisage la création de Services sectoriels et régionaux de planification, qui devraient mieux se prêter à des activités de capacitation de la part des partenaires du pays.

***Mobilité des personnes formées***

102. Dans les structures où les processus de capacitation se sont focalisés, on note une certaine tendance au renouvellement des personnels. Souvent, des agents qui ont bénéficié de formations techniques quittent les structures où ils ont été formés pour aller ailleurs monnayer leurs compétences dans le cadre d’engagements plus rémunérateurs. Cette situation est particulièrement aigue au niveau de l’Institut National de la Statistique. Le Projet ne pouvait pas avoir d’emprise réelle sur un tel contexte, qui ne peut être amélioré, dans le sens d’une stabilisation des effectifs de ces institutions, que par le Gouvernement.

***Faible appropriation de certains acteurs nationaux***

103. Les activités du Projet ont pu souffrir d’un niveau d’appropriation et d’engagement insuffisant de la partie de segments entiers de la partie nationale. Si les parties prenantes du premier rang (ORP, INE, DP) ont développé de bonnes interfaces avec le Projet, il en est allé tout autrement avec les acteurs sectoriels. En atteste le faible rendement des points focaux, qui étaient censés relayer l’Observatoire et son mécanisme de suivi au sein des différents Ministères. Ces points focaux expliquent leur faible productivité en faisant valoir que leur environnement sectoriel ne le acceptait ni ne les reconnaissait pleinement, d’une part, qu’eux-mêmes n’étaient pas assez motivés d’un point de vue financier et logistique, d’autre part.

104. Par ailleurs, sur le plan budgétaire, l’Observatoire a été insuffisamment accompagné par le Gouvernement. Le Projet a ainsi été amené à financer des dépenses de fonctionnement qui, normalement, devaient être couvertes par le budget de l’Etat. Le faible engagement de celui se lit également dans le fait qu’il n’ait affecté à l’Observatoire que deux experts.

***Base des indicateurs incomplète et instable***

105. Le pays a retenu une batterie de cinquante indicateurs pour procéder au suivi de la SNRP. L’examen de cette base statistique montre quelques faiblesses. Malgré le fait que la liste est assez longue, elle se révèle muette sur des secteurs ou sous-secteurs comme le genre. Par ailleurs un secteur sensible comme l’environnement, attaché à l’Agriculture dans la base n’est appréhendé qu’à travers un unique indicateur. Dans la pratique la base n’est utilisée qu’à moitié dans les rapports de suivi de 2007 et 2008, où les par ailleurs les indicateurs suivis ne sont tous les mêmes d’une année à l’autre (voir tableaux en annexe).

***Problèmes de données***

106. Enfin, dans un ordre d’idées connexe à celui des indicateurs, les productions intellectuelles auxquelles l’appui du Projet a donné lieu, souffrent parfois d’un problème de données de qualité. Les rapports de suivi du Plan d’Actions Prioritaires de la SNRP, et des Objectifs du Millénaire pour le Développement ne renseignent pas les indicateurs clés de l’incidence de la pauvreté. Les cadres de programmation/costing basés sur les OMD se sont également heurtés à de sérieux problèmes de données. Pour les secteurs de l’Education, de la Santé, de l’Agriculture et de l’Eau-Assainissement, en l’absence de statistiques réelles, les exercices ont été faits à partir de proxys. L’on compte sur les enquêtes prévues en 2010 pour disposer de données réelles qui seront utilisées pour actualiser les résultats des quatre secteurs cités précédemment et étendre l’exercice à deux autres secteurs, les Infrastructures-Energie et le Genre.

# IV. Recommandations

## 4.1. Recommandations au PNUD

1. ***Accompagner une révision-stabilisation de la liste des indicateurs***

***Justification***

107. La batterie d’indicateurs retenue comme base de suivi de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté est à la fois lourde et incomplète. Pour rendre cet outil opérationnel au mieux, il est nécessaire de l’ajuster dans le sens de viser l’essentiel tout en couvrant l’ensemble des secteurs. Dans ce cadre le principe d’une base générale assortie d’une liste restreinte gagnerait à être retenu. Dans la liste restreinte ne figureraient que les indicateurs clés et que les secteurs sont susceptibles de renseigner.

***Modalités de mise en œuvre***

1. Encadrer des concertations techniques entre les services concernés pour structurer la batterie d’indicateurs en composant une liste restreinte à côté de la grande base
2. Veiller à ce que ne soient retenus dans la liste restreinte que des indicateurs essentiels et susceptibles d’être renseignés par l’appareil statistique national
3. Procéder à une révision annuelle de la liste des indicateurs pour tenir compte des évolutions dans la réalité mesurée et dans les capacités de l’appareil statistique national
4. ***Poursuivre l’élaboration des cadres de programmation/costing basés sur les OMD***

***Justification***

108. Le cadrage a été fait en 2007-2008 pour quatre secteurs (Education, Santé, Agriculture, Eau-Assainissement), mais sur la base de proxys. Ce travail devrait être affiné à partir de statistiques d’enquêtes réelles, et étendu à d’autres secteurs.

***Modalités de mise en œuvre***

1. Appuyer les services compétents (INE notamment) dans la collecte et le traitement des données de base (Enquête nationale)
2. Mobiliser des expertises externes appropriées pour accompagner la Direction de la Planification dans l’actualisation et l’affinement des cadres de programmation/costing pour les secteurs de l’Education, de la Santé, de l’Agriculture et de l’Eau-Assainissement
3. Mobiliser des expertises externes appropriées pour accompagner la Direction de la Planification dans l’élaboration des cadres de programmation/costing pour d’autres secteurs (Infrastructures-Energie et Genre sont déjà pressentis)
4. ***Mieux intégrer les secteurs dans les processus de renforcement de capacités***

***Justification***

109. Le suivi de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté est une entreprise vaste et une activité de tous les jours. Les services compétents du Ministère chargé de l’Economie et des Finances, même fortement étoffés (personnels et moyens matériels et financiers) ne pourraient pas faire ce travail à eux seuls. L’engagement des institutions sectorielles, locales et même de la société est indispensable. Il n’est donc pas assez rentable de concentrer exclusivement le renforcement des sur l’ORP, l’INE et la DP. Les ministères techniques, en particulier, doivent impérativement être capacités en matière de suivi. Avec la création en vue, dans le cadre du nouveau Schéma de Planification, de Services techniques sectoriels et régionaux de planification, le Ministères devraient disposer de structures appropriées pour être dûment capacités dans ce domaine.

***Modalités de mise en œuvre***

1. Inclure la capacitation des services de planification et de suivi des Ministères sectoriels dans les plans annuels de travail du Projet
2. Associer systématiquement les Services de planification des Ministères sectoriels dans les sessions de formation
3. Inclure des représentants des Services de planification des Ministères sectoriels dans les voyages d’études et visites d’expériences (à tour de rôle au moins)
4. Apporter des appuis matériels (équipement informatique de base, par exemple) aux Services de planification des Ministères sectoriels (à certains, tout du moins, les autres pouvant se tourner vers d’autres projets et bailleurs)

1. ***Accompagner l’évaluation des instruments de planification***

***Justification***

110. L’environnement national se caractérise par une certaine instabilité dans le système de planification, dont est tributaire tout dispositif de suivi-évaluation. Le pays a élaboré un Document valant Stratégie de Réduction de la Pauvreté sur la période 2002-2015. Cette stratégie devait être mise en œuvre à travers des Plans d’Actions Prioritaires glissants de trois ans. Un seul de ces plans d’actions a été élaboré couvrant la période 2006-2008. Cette programmation glissante a été suspendue, parce que l’Etat voulait remplacer la SNRP par un Plan National de Développement et de Réduction de la Pauvreté. Celui-ci a été élaboré en première esquisse pour la période 2010-2015. Puis un nouveau Schéma National de Planification a été adopté par le Gouvernement, qui est articulé, pour ne parler que des innovations, sur un Plan de Développement à cycle plus court calé sur la durée de la législature et des Cadres de Dépenses à Moyen Terme. Il serait utile d’aider le pays à voir clair dans cette suite de modèles et plus spécifiquement à évaluer en tant que telle la SNRP qui a eu à être mise en œuvre (partiellement) et sur lequelle le Projet était articulé.

***Modalités de mise en œuvre***

1. Mobiliser une expertise en matière d’évaluation
2. Faire évaluer par le Consultant le SNRP comme cadre de planification
3. Consulter les différentes parties prenantes au système de planification en général (y compris le suivi-évaluation) sur la pertinence des outils de planification
4. Stabiliser un cadre de planification à proposer au Gouvernement

## 4.2. Recommandation à l’Etat/STP

1. ***Améliorer l’appropriation nationale***

***Justification***

111. Une perception répandue est de considérer les projets comme appartenant aux bailleurs de fonds et non comme des interventions demandées, approuvées et exécutées par le pays et pour le pays. A partir de cette conception, beaucoup d’agents des administrations locales croient ne devoir s’engager dans l’accompagnement des projets qu’au prorata des revenus complémentaires qu’ils peuvent en retirer. Dans le cadre de ce Projet, il a été observé un faible engouement des niveaux sectoriels pourtant incontournables s’agissant de la mise à disposition de l’information de base dont se nourrit le suivi-évaluation. D’abord, les anciens points focaux estiment qu’ils n’étaient pas financièrement assez motivés pour le travail qui leur était demandé. Ensuite au sein des administrations qu’ils couvraient, leurs interlocuteurs tendaient à pratiquer la rétention d’information en espérant ainsi amener le Projet à les désintéresser pour coopérer pleinement. Cette mentalité et les pratiques auxquelles elle donne lieu doivent être vidées de l’environnement, sous peine de voir les projets continuer à manquer d’appropriation. La faiblesse de l’appropriation se lit également par le peu de moyens mis à la disposition de l’Observatoire par le Gouvernement.

***Modalités de mise en œuvre***

1. Initier des campagnes d’information sur les astreintes de l’exécution nationale des projets et programmes pour les fonctionnaires en faisant clairement ressortir au moins que (i.i) les ressources des projets et programmes sont par définition dédiées à des investissements et autres activités d’appui, (i.ii) qu’elles ne peuvent et ne doivent pas servir à rémunérer des agents que l’Etat rémunère régulièrement et qui le représentent dans l’exécution de ces projets et programmes.
2. Initier une circulaire de haut niveau récapitulant les points ci-dessus et qui sera diffusée au sein des ministères et autres administrations.
3. Mettre en place un dispositif opérationnel de suivie de l’application de la circulaire visée au point précédent.
4. **Améliorer l’insertion de l’Observatoire dans l’environnement institutionnel national**

***Justification***

112. Dans son positionnement actuel, l’Observatoire de la Réduction de la Pauvreté apparaît plutôt isolé et en manque d’une véritable emprise sur les différents secteurs où se mènent les investissements à suivre. En principe, le Comité Multisectoriel devait garantir ce maillage et rendre l’ORP crédible auprès de tous ses interlocuteurs. En pratique, ce Comité n’a pu jouer son rôle. Il faut donc trouver un autre dispositif qui permette à l’Observatoire de s’insérer réellement dans l’environnement dont il doit mesurer les changements et d’y être accepté dans ce rôle.

***Modalités de mise en œuvre***

1. Changer le Comité Technique Multisectoriel en Conseil de Surveillance qui va assumer la tutelle technique de l’Observatoire et assurer sa pleine reconnaissance dans tous les secteurs d’activité.
2. Faire siéger dans ce Conseil de surveillance, au côté des responsables de la DP et de l’INE, les Directeurs des futurs Services de Planification qui doivent être créés dans les différents Ministères techniques.
3. Faire de ces Services de planification sectoriels les nouveaux points focaux institutionnels de l’Observatoire
4. **Mettre des ressources conséquentes à la disposition de l’Observatoire**

***Justification***

113. L’Observatoire de la Réduction de la Pauvreté a jusqu’ici bénéficié d’un faible accompagnement budgétaire de la part de l’Etat. Cette situation a amené le Projet à couvrir des charges récurrentes de cette structure qui ont vocation à être financées dans le cadre du budget de fonctionnement de l’Etat.

***Modalités de mise en œuvre***

1. Inscrire des ressources nouvelles dédiées au fonctionnement de l’ORP dans le budget national
2. Initier s’il ya lieu, au profit du fonctionnement de l’ORP, des transferts de ressources jusque-là utilisées ailleurs dans le budget national
3. **Mettre effectivement en place des Services sectoriels de planification-suivi**

***Justification***

114. Le suivi de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté est une entreprise vaste et une activité de tous les jours. Aux côtés des services compétents du Ministère chargé de l’Economie et des Finances, même fortement étoffés (personnels et moyens matériels et financiers), l’engagement des institutions sectorielles, locales et même de la société est indispensable. Le nouveau Schéma de Planification devra donc être rapidement mis en application, et des Services techniques sectoriels et régionaux de planification dûment créés dans ce cadre.

***Modalités de mise en œuvre***

1. Mettre en application le décret de décembre 2009 portant nouveau Schéma National de Planification Economique et Sociale et qui prévoit la création de Services Sectoriels de Planification
2. Elaborer et exécuter avec l’appui des partenaires financiers et techniques du pays un programme de capacitation de ces nouveaux services.

# V. Perspectives pour un nouveau programme

115. En perspective d’un renouvellement de cycle pour le Projet, ou de la mise en place d’un nouveau Projet de consolidation et/ou d’extension, les orientations suivantes devraient être considérées.

## 5.1. Finalisation des actions en cours et Consolidation

1. Appui aux activités de collecte de données (Enquête INE programmée pour 2010)
2. Appui à la poursuite du processus de Prorgrammation/costing basé sur les OMD : avec les données d’enquêtes qui seront mises à disposition par l’INE, la DP actualisera les cadres déjà élaborés avec des proxys pour les secteurs de Education, de la Santé, de l’Agriculture et de l’Eau-Assainissement, et poursuivra l’exercice pour les autres secteurs en commençant par les Infrastructures-Energie et le Genre, qui sont déjà programmés.
3. Appui à la stabilisation de la base des indicateurs de suivi, par des concertations techniques qui devront aboutir à l’élaboration d’une liste restreinte d’indicateurs clés et susceptibles d’être renseignés par l’appareil statistique national ; d’un rapport à l’autre les mêmes indicateurs ne sont pas utilisés dans le suivi de la pauvreté, et tous les indicateurs figurant dans la grande base de 50 ne sont pas présents dans les rapports de suivi.
4. Appui à l’évaluation des instruments de planification, en particulier la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté ; il y a eu une succession de plans et de stratégies de développement/réduction de la pauvreté, dont il faut évaluer la pertinence et les apports pour aider le pays à stabiliser une doctrine de planification et de suivi qui soit pérenne.

## 5.2. Réorientation du Projet

1. Appui à l’extension des processus de renforcement de capacités aux nouveaux services de planification qui seront créés dans les différents ministères techniques, conformément au nouveau Schéma National de Planification Economique et Sociale dont le décret vient de sortir.
2. Concentrer les ressources du PNUD sur les actions stratégiques en laissant au Gouvernement la couverture des charges de fonctionnement, en ce qui concerne l’ORP notamment.

# ANNEXES

* Base d’indicateurs officielle pour le suivi de la SNRP
* Liste des indicateurs réellement recensés dans les rapports de suivi de la SNRP
* Liste des personnes rencontrées
* Ressources documentaires

## 1. Structure de la base officielle des indicateurs arrêtée en 2007 pour le suivi de la SNRP

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Cadre macro-économique | | |
| Indicateur 1 | | Taux de croissance du PIB réel par tête |
| Indicateur 2 | | Taux d’inflation |
| Indicateur 3 | | Taux d’investissement |
| Indicateur 4 | | Social budgétaire de base en pourcentage du PIB |
| Indicateur 5 | | Ratio du service de la dette per rapport aux recettes d’exportation |
| Indicateur 6 | | Taux de pression fiscale |
| Education et alphabétisation | | |
| Indicateur 7 | | Taux d’alphabétisation de 15 à 24 ans |
| Indicateur 8 | | Taux net de scolarisation dans l’enseignement de base |
| Indicateur 9 | | T’aux d’abandon |
| Indicateur 10 | | Part du budget affecté à l’éducation dans le budget de l’Etat |
| Santé | | |
| Indicateur 11 | Pourcentage d’enfants de moins de cinq ans présentant une insuffisance pondérale | |
| Indicateur 12 | Taux de mortalité infanto-juvénile | |
| Indicateur 13 | Taux de mortalité infantile | |
| Indicateur 14 | Taux de couverture vaccinale par antigène | |
| Indicateur 15 | Taux de mortalité maternelle | |
| Indicateur 16 | Proportion d’accouchements assistés par du personnel de santé | |
| Indicateur 17 | Proportion de la population utilisant une moustiquaire imprégnée | |
| Indicateur 18 | Taux de prévalence de la tuberculose | |
| Indicateur 19 | Taux de prévalence du paludisme | |
| Indicateur 20 | Part du budget de la santé dans le budget de l’Etat | |
| VIH SIDA |  | |
| Indicateur 21 | Taux d’utilisation de la contraception | |
| Indicateur 22 | Taux de prévalence du VIH/SIDA parmi les femmes enceintes (en particulier celles âgées de 15-24 ans) | |
| Pauvreté et Inégalités | | |
| Indicateur 23 | Incidence de la pauvreté | |
| Indicateur 24 | Profondeur de la pauvreté | |
| Indicateur 25 | Sévérité de la pauvreté | |
| Indicateur 26 | Indice de GINI | |
| Indicateur 27 | Part du cinquième de plus pauvre dans la consommation nationale | |
| Cadre de vie | | |
| Indicateur 28 | Proportion de la population ayant accès à un meilleur système d’assainissement | |
| Indicateur 29 | Proportion de la population ayant accès à une sécurité d’occupation logement | |
| Indicateur 30 | Proportion de la population ayant accès à une source d’eau meilleure | |
| Communication | | |
| Indicateur 31 | Pourcentage de ménages disposant d’un poste radio | |
| Indicateur 32 | Pourcentage de ménages disposant d’un poste TV | |
| Indicateur 33 | Nombre d’abonnés au téléphone fixe pour 100 habitants | |
| Indicateur 34 | Nombre d’abonnés au téléphone portable pour 100 habitants | |
| Agriculture et environnement | | |
| Indicateur 35 | Part de l’agriculture dans le PIB | |
| Indicateur 36 | Production du café | |
| Indicateur 37 | Production du cacao | |
| Indicateur 38 | Superficie des écosystèmes protégés | |
| Infrastructures et routes | | |
| Indicateur 39 | Linéaire de routes nationales bitumées | |
| Indicateur 40 | Linéaire de routes réhabilitées | |
| Indicateur 41 | Linéaire de pistes rurales réalisées | |
| Indicateur 42 | Linéaire de pistes rurales réhabilitées | |
| Gouvernance | | |
| Indicateur 43 | Pourcentage de femmes députées | |
| Indicateur 44 | Pourcentage des ressources publiques affectées aux collectivités | |
| Indicateur 45 | Taux d’activité | |
| Indicateur 46 | Taux de chômage | |
| Indicateur 47 | Taux de sous-emploi en milieu urbain | |
| Indicateur 48 | Proportion des enfants de 6 à 14 ans exerçant une activité économique | |
| Indicateur 49 | Pourcentage de femmes salariées non agricoles | |
| Indicateur 50 | Taux d’accès aux microcrédits | |

## 2. Liste des indicateurs réellement suivis dans les rapports d’exécution de la SNRP

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Indicadores | | Relatório 2007 | Relatório 2008 | Relatório Sectorial |
| Cenário Macroeconómico | | | | |
| ***Indicador 1*** | ***Taxa de Crescimento Real do PIB*** | ***Y*** | ***Y*** | ***N*** |
| ***Indicador 2*** | ***Taxa de Inflação*** | ***N*** | ***Y*** | ***N*** |
| Indicador 3 | Nível Geral dos Preços (IPC) | Y | N | N |
| Indicador 4 | Défice da Balança Orçamental | Y | N | N |
| Pobreza e Desigualdades | | | | |
| ***Indicador 5*** | ***Incidência da Pobreza Meio Rural*** | ***N*** | ***Y*** | ***N*** |
| Indicador 6 | Extrema Pobreza Nacional | N | Y | N |
| Indicador 7 | Extrema Pobreza no Meio Rural | N | Y | N |
| Quadro de Vida | | | | |
| Indicador 8 | População Total | N | Y | Y |
| Indicador 9 | População do Meio Rural | N | Y | N |
| Indicador 10 | % Da População Activa | N | Y | Y |
| Indicador 11 | Taxa de Emprego Nacional | N | Y | N |
| Indicador 12 | Taxa de Desemprego Restrito | N | Y | N |
| ***Indicador 13*** | ***Taxa de cobertura de água tratada*** | ***N*** | ***Y*** | ***N*** |
| Indicador 14 | Taxa de cobertura de água não tratada | N | Y | N |
| Educação | | | | |
| Indicador 15 | Despesas correntes direccionadas para Pobreza | Y | Y | N |
| Indicador 16 | Despesas de capital | Y | Y | N |
| Indicador 17 | Despesa total | Y | Y | N |
| ***Indicador 18*** | ***Em % de Orçamento Geral do Estado*** | ***Y*** | ***Y*** | ***N*** |
| Indicador 19 | Nº de salas de aula construídas - Ensino Primário, Ensino Básico (5ª e 6ª classe), Ensino Secundário | Y | Y | N |
| Indicador 20 | Nº de Professores Formados - Ensino Primário, Ensino Básico (5ª e 6ª classe), Ensino Secundário | Y | Y | N |
| Indicador 21 | Nº de Professores Formados - Nº de pessoas que receberam formação profissional | Y | N | N |
| Indicador 22 | Efectivo de alunos - Ensino Primário, Ensino Básico 2º ciclo (5ª e 6ª classe), Ensino secundário | Y | Y | Y |
| ***Indicador 23*** | ***Taxa líquida de escolarização - Ensino Primário, Ensino Básico 2º ciclo (5ª e 6ª classe), Ensino secundário*** | ***Y*** | ***Y*** | ***Y*** |
| Indicador 24 | % De raparigas - Ensino Primário, Ensino Básico 2º ciclo (5ª e 6ª classe), Ensino secundário | Y | Y | Y |
| Indicador 25 | Taxa de Conclusão - Ensino Primário, Ensino Básico 2º ciclo (5ª e 6ª classe), Ensino secundário | Y | Y | Y |
| Indicador 26 | Rácio alunos/professor - Ensino Primário, Ensino Básico 2º ciclo (5ª e 6ª classe), Ensino secundário | Y | Y | Y |
| Indicador 27 | Rácio alunos/sala - Ensino Primário, Ensino Básico 2º ciclo (5ª e 6ª classe), Ensino secundário | Y | Y | Y |
| Indicador 28 | Rácio alunos/turma - Ensino Primário, Ensino Básico 2º ciclo (5ª e 6ª classe), Ensino secundário | Y | Y | Y |
| Indicador 29 | Taxa de matrícula feminina - Ensino Primário, Ensino Básico 2º ciclo (5ª e 6ª classe), Ensino secundário | Y | Y | N |
| ***Indicador 30*** | ***Taxa de alfabetização (jovens e adultos) - Ensino Primário (1ª a 4ª classe)*** | ***Y*** | ***N*** | ***N*** |
| Indicador 31 | Nº de formados por áreas no Centro Politécnico | N | Y | Y |
| ***Indicador 32*** | ***População Alfabetizada por Faixa etária 15-30 anos*** | ***N*** | ***Y*** | ***Y*** |
| ***Indicador 33*** | ***População Alfabetizada por Faixa etária 30-45 anos*** | ***N*** | ***Y*** | ***Y*** |
| ***Indicador 34*** | ***População Alfabetizada por Faixa etária> 45*** | ***N*** | ***Y*** | ***Y*** |
| SAÚDE | |  | | |
| Indicador 35 | Esperança de vida a nascença | Y | Y | N |
| Indicador 36 | Habitantes/médico | Y | Y | N |
| Indicador 37 | Habitantes/enfermeiro | Y | Y | N |
| ***Indicador 38*** | ***Taxa de mortalidade infantil <1 ano por mil nascidos vivos %*** | ***Y*** | ***Y*** | ***N*** |
| ***Indicador 39*** | ***Taxa de mortalidade infanto-juvenil <5 anos (por 1000)*** | ***Y*** | ***Y*** | ***N*** |
| ***Indicador 40*** | ***% De crianças vacinadas contra sarampo*** | ***Y*** | ***Y*** | ***N*** |
| ***Indicador 41*** | ***Taxa de mortalidade materna (100.000)*** | ***Y*** | ***Y*** | ***N*** |
| ***Indicador 42*** | ***Taxa de parto assistidos*** | ***Y*** | ***Y*** | ***N*** |
| Indicador 43 | % Do parto institucional | Y | Y | N |
| ***Indicador 44*** | ***Taxa de utilização de contraceptivos*** | ***Y*** | ***Y*** | ***N*** |
| ***Indicador 45*** | ***Taxa de prevalência do HIV/SIDA nas mulheres grávidas de 15-24 anos*** | ***Y*** | ***Y*** | ***N*** |
| ***Indicador 46*** | ***Taxa de prevalência do paludismo*** | ***Y*** | ***Y*** | ***N*** |
| Indicador 47 | Taxa de mortalidade por paludismo % | Y | Y | N |
| Indicador 48 | Proporção de óbitos por paludismo em % do total de óbitos | Y | Y | N |
| Indicador 49 | Despesas correntes direccionadas para Pobreza | Y | Y | N |
| Indicador 50 | Despesas de capital | Y | Y | N |
| Indicador 51 | Despesa total do sector | Y | Y | N |
| ***Indicador 52*** | ***Em % de Orçamento Geral do Estado*** | ***Y*** | ***Y*** | ***N*** |
| Indicador 53 | Nº de Chafarizes construídas | N | Y | N |
| Indicador 54 | Nº de Latrinas construídas | N | Y | N |
| Indicador 55 | Nº de Lavandarias construídas | N | Y | N |
| Agricultura, Pesca e Pecuária | |  |  |  |
| ***Indicador 56*** | ***Produção agrícola*** | ***N*** | ***N*** | ***Y*** |
| ***Indicador 57*** | ***Produção de Cacau*** | ***N*** | ***Y*** | ***N*** |
| Indicador 58 | Nº de produtores *Cacau Biológico* | N | Y | N |
| Indicador 59 | Nº de Comunidades *Cacau Biológico* | N | Y | N |
| Indicador 60 | Superfície ocupada pela cultura *Cacau Biológico* | N | Y | N |
| Indicador 61 | Nº de Infra-estrutura de transformação *Cacau Biológico* | N | Y | N |
| Indicador 62 | Produção em kg *Cacau Biológico* | N | Y | N |
| Indicador 63 | Replantação de cacau (nº de plantas distribuídas) | N | Y | N |
| Indicador 64 | Reflorestamento (Nº de árvores de sombra plantadas) | N | Y | N |
| Indicador 65 | Produção Pecuária | N | N | Y |
| Indicador 66 | Produção de madeira | N | N | Y |
| Indicador 67 | Produção da Pesca | N | N | Y |
| Indicador 68 | Nº de Empregados no Sector Agrícola | N | Y | N |
| Indicador 69 | Nº de Empregados no Sector de Pescas | N | Y | N |
| Comercio, Indústria e do Turismo | |  |  |  |
| Indicador 70 | Valor Bruto da produção Industrial | N | N | Y |
| Indicador 71 | Quantidade dos principais produtos industriais | N | N | Y |
| Indicador 72 | Fluxo de turismo | N | N | Y |
| Infra-estruturas e Estradas | |  |  |  |
| ***Indicador 73*** | ***Km estrada nacional reabilitadas*** | ***Y*** | ***N*** | ***N*** |
| Indicador 74 | Km estrada secundária reabilitadas/construídas | Y | N | N |
| ***Indicador 75*** | ***Km pistas rurais reabilitadas*** | ***Y*** | ***N*** | ***N*** |
| ***Indicador 76*** | ***Km pistas rurais construídas*** | ***Y*** | ***N*** | ***N*** |
| Indicador 77 | Km pistas rurais que tiveram manutenção | Y | N | N |
| Serviços das Telecomunicações | |  |  |  |
| ***Indicador 78*** | ***Serviço Fixo (total de telefones por 100hab)*** | ***N*** | ***Y*** | ***N*** |
| ***Indicador 79*** | ***Serviço Móvel (total de telemóveis por 100hab)*** | ***N*** | ***Y*** | ***N*** |
| Indicador 80 | Serviço Internet (Clientes/conta de acesso CST) | N | Y | N |

**Nota :**

1. En gras et italique, les indicateurs tirés de la base officielle (liste de 50 indicateurs du tableau précédent).
2. « Y », pour les indicateurs qui figurent le rapport visé.
3. « N », pour les indicateurs qui ne figurent pas dans le rapport visé

## 

## 3. Liste des personnes rencontrées

|  |  |
| --- | --- |
| 1. António Vegas | Assistant Représentant Résident du PNUD pour le Programme |
| 1. Sabina Ramos | PNUD - Chargé de Programme (Portefeuille : Réduction de la Pauvreté et Environnement) |
| 1. Idrissa Sanoussi | PNUD – Economiste |
| 1. Monsieur Filipe MONIZ | Directeur de la Planification, Ministère du Plan et des Finances |
| 1. Elsa Cardoso | Directrice Institut National des Statistiques |
| 1. Fausto NEVES | Observatoire de Réduction de Pauvreté |
| 1. Olivio DIOGO | Point Focal/Minsitère du Travail |
| 1. José de Deus Lima De Menezes | Point Focal/Ministère de l’Agriculture et du Développement Rural |
| 1. Isaque Bragança Gomes | Point Focal/Minsitère des Ressources Naturelles, de l’Energie et de l’Environnement |
| 1. Ernestina Menezis Neves | Point Focal/Adminsitrations Publiques |

## 4. Ressources documentaires

1. Document de Projet (évaluation ex ante) PNUD, 2004.
2. Plans de Travail Annuels: 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 ;
3. Convention de financement PNUD/Union Européenne, 2004.
4. Bilan Commun de Pays (BCP)/Common Country Assessment (CCA), PNUD, S.Tomé, 2005 ;
5. Country Program Action Plan, PNUD, Gov.RDSTP, S.Tomé, 2007-2011;
6. Projet Descriptif de programme de pays pour Sao Tomé et Principe (2007-2011), Conseil d’Administration du PNUD et UNFPA, S.Tomé, 2006 ;
7. Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté, Sao Tomé, 2002.
8. Manuel de Programmation du PNUD, PNUD, 1999 ;
9. Cadre d’Assistance au Développement des Nations Unies à Sao Tomé et Principe : UNDAF 2004-2006 et 2007-2011
10. Décret portant création de l’Observatoire de la Réduction de la Pauvreté, Sao Tomé, 2005.
11. Décret sur le nouveau Schéma National de Planification Economique et Sociale, 2009.
12. Plan de développement stratégique de l’Institut National de la Statistique, INE, 2009.

1. Structure du PIB, source : INE, données 2005. [↑](#footnote-ref-2)