## Update note

<table>
<thead>
<tr>
<th>COUNTRY STUDIES</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Benin</td>
</tr>
<tr>
<td>Bolivia</td>
</tr>
<tr>
<td>Cameroon</td>
</tr>
<tr>
<td>Colombia</td>
</tr>
<tr>
<td>Ghana</td>
</tr>
<tr>
<td>Mali</td>
</tr>
<tr>
<td>Mozambique</td>
</tr>
<tr>
<td>Samoa</td>
</tr>
<tr>
<td>Senegal</td>
</tr>
<tr>
<td>Sri Lanka</td>
</tr>
<tr>
<td>The Philippines</td>
</tr>
<tr>
<td>Uganda</td>
</tr>
<tr>
<td>Vietnam</td>
</tr>
<tr>
<td>Zambia</td>
</tr>
</tbody>
</table>
STUDY ON COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION

Country Case Study
- Benin
**COUNTRY STUDY HANDOVER DOCUMENT**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Name of the country</th>
<th>Republic of Benin</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Name of the country coordinator</td>
<td>Aristide N. Djidjoho</td>
</tr>
</tbody>
</table>
| Function of the country coordinator (job title, department, Ministry) | Director General of Evaluation  
General Directorate of Evaluation  
Ministry Of Evaluation of Public Policies, Promotion Of Good Governance And Social Dialogue |
| Official address details of the Country Coordinator (including direct telephone line and e-mail) |  |
| Personal address details of the Country Coordinator for backup purposes (including mobile number and e-mail) | +229 95 96 34 90  
Adjidjoho@gmail.com |
| Name(s) and functions of the author(s) in charge of the country study | David G. Houinsea, Senior Consultant  
Justine A. Odjoube, Consultant |
| Was there a steering committee or in-country reference group in charge of supporting the country study? If yes, please provide names and functions | The study has gone through an internal validation process within the Ministry of Evaluation. |
| Did you hold a validation workshop for the country study? If yes kindly provide date, a picture if available and a list of attendees |  |
| Please briefly describe the follow-up steps that you intend to take following the completion of the country study (including steps undertaken so far if any) | • Design a national CPDE guidelines adapted from international standards that can be used by national partners  
• Pilot a collaborative evaluation with interested donors in 2015 and disseminate findings and lessons from the pilot.  
• Plan collaborative evaluation in the next national evaluation plan  
• Share experiences and information with other participants to the CPDE initiative |
| Project coordinator responsible for the country | Ian Hopwood |
| Name of the External Quality Assurance expert(s) | Jim Rugh (Quality Assurance Expert),  
Ian Hopwood (Project Coordinator)  
Mohamed Hedi Manai (Thematic Author) |
| First draft received on (date) | 07/2014, revised draft 11/2014 |
| Final draft received on (date) | 02/2015 |
ETUDE SUR LE TRAVAIL D'ÉVALUATION COLLABORATIVE
PARTENAIRE - BAILLEUR DE FONDS AU BENIN

Version finale

Février 2014
Avant-propos


L’équipe de rédaction se présente ainsi qu’il suit :

1. **Elaboration du rapport**
   
   **Laboratoire d’Appui au Management et des Etudes Novatrices**
   
   06 BP 1593 PK3 Cotonou – BENIN
   
   Téléphone : (229) 21.33.71.12 /95.42.14.61
   
   E-mail : laboamen@yahoo.fr / houindag2@yahoo.fr

   - **Consultant principal** : Dr David G. HOUINSA
   - **Consultant associé** : Mme Justine ODJOUBE

2. **Supervision et relecture**

   - **Aristide N. DJIDJOHO**, Directeur Général de l’Evaluation
   - **M. Oswald AGBADOME**, Directeur du Suivi des Etudes d’Evaluation

3. **Revue de qualité internationale**

   - **Jim RUGH**
   - **Ian HOPWOOD**
SOMMAIRE ..............................................................................................................................................

LISTE DES SIGLES ...................................................................................................................................... 6

RESUME ....................................................................................................................................................... 8

I) INTRODUCTION ........................................................................................................................................ 10
  I.1- Historique et contexte de l’étude ........................................................................................................... 10
  I.2- Objectifs et Résultats de l’étude ............................................................................................................ 11
  I.3- Structuration de l’étude de cas ................................................................................................................ 11

II) DEMARCHE METHODOLOGIQUE ....................................................................................................... 12
  II.1- Préparation de l’étude ............................................................................................................................. 12
  II.2- Revue documentaire ............................................................................................................................... 12
  II.3- Outils et collecte de données complémentaires .................................................................................. 13
  II.4- Traitement et analyse des données collectées ...................................................................................... 14
  II.5- Elaboration du rapport et sa validation ................................................................................................ 15

III) SYSTEME D’ÉVALUATION DU BENIN ............................................................................................. 15
  III.1- Mécanisme d’évaluation de la SCRP .................................................................................................... 16
  III.2- Dispositif d’évaluation de la Politique Nationale de l’Aide au Développement. 18
  III.3- Cadre institutionnel d’évaluation des politiques publiques (CIEPP) .................................................. 20
  III.4- Politique Nationale d’Évaluation ......................................................................................................... 25
  III.5- Etat du système d’évaluation au Bénin .................................................................................................. 26
  III.6- Evolution récente du système national d’évaluation au Bénin ............................................................. 30

IV) EXAMEN DU PROCESSUS DE L’ÉVALUATION DE LA DECLARATION DE PARIS ................................................................. 33
  IV.1- Profil des Partenaires-bailleur de fonds du processus de la Déclaration de Paris 33
  IV.2- Rôle de la PDE dans l’évolution récente du système d’évaluation au Bénin ..... 34
  IV.3- Contribution de la PDE au renforcement du système d’évaluation du Bénin... 35
  IV.4- Appréciation de l’expérience de l’évaluation de la Déclaration de Paris par les acteurs................. 35
V) EXAMEN D’AUTRES EXPERIENCES D’EVALUATIONS COLLABORATIVES..... 40
V.1- Appréciation du processus des autres expériences d’évaluations collaboratives par les acteurs. .............................................................................................................................................. 40
V.2- Récits instructifs de quelques évaluations collaboratives partenaires-bailleurs de fonds.................................................................................................................................................. 42

VI) OPPORTUNITÉS POUR UN TRAVAIL D’ÉVALUATION COLLABORATIVE PARTENAIRE-BAILLEUR DE FONDS AU BENIN................................................................. 46
VI.1- Effets d’évaluations conduites par les bailleurs sur le système national d’évaluation............................................................................................................................................. 46
VI.2- Perspectives pour les évaluations collaboratives partenaires-bailleurs de fonds .. ................................................................................................................................................................ 48

VII) CONCLUSION GENERALE ......................................................................................................................... 52

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.................................................................................................................. 55
I. LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES.................................................................................................. 56
<table>
<thead>
<tr>
<th>Sigle</th>
<th>Signification</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>AfrIAN</td>
<td>Réseau Africain en analyse d’Impact/African Impact Analysis Network</td>
</tr>
<tr>
<td>ANCB</td>
<td>Association Nationale des Communes du Bénin</td>
</tr>
<tr>
<td>AIPS</td>
<td>Analyse d’Impact sur la Pauvreté et le Social</td>
</tr>
<tr>
<td>BEPP</td>
<td>Bureau d’Evaluation des Politiques Publiques</td>
</tr>
<tr>
<td>CAA</td>
<td>Caisse Autonome d’Amortissement</td>
</tr>
<tr>
<td>CCAD</td>
<td>Cellule de Coordination de l’Aide au Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>CAPOD</td>
<td>Cellule d’Analyse des Politiques de Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>C/FED</td>
<td>Cellule FED</td>
</tr>
<tr>
<td>CIEPP</td>
<td>Cadre institutionnel d’évaluation des politiques publiques</td>
</tr>
<tr>
<td>CSE</td>
<td>Cellule de Suivi Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>CSPEF</td>
<td>Cellule de Suivi des projets et programmes économiques et financiers</td>
</tr>
<tr>
<td>DDPD</td>
<td>Direction Départementale de la Prospective et du Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>DGAE</td>
<td>Direction Générale des Affaires Economiques</td>
</tr>
<tr>
<td>DGB</td>
<td>Direction Générale du Budget</td>
</tr>
<tr>
<td>DGE</td>
<td>Direction Générale de l’Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>DGGLD</td>
<td>Direction Générale</td>
</tr>
<tr>
<td>DGIFD</td>
<td>Direction Générale des Investissements et du Financement du Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>DGPD</td>
<td>Direction Générale des Politiques de Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>DGSSPP</td>
<td>Direction Générale du Suivi des Programmes et Projets</td>
</tr>
<tr>
<td>DPP</td>
<td>Direction de la Programmation et de la Prospective</td>
</tr>
<tr>
<td>GNR</td>
<td>Groupe National de Référence</td>
</tr>
<tr>
<td>GTC</td>
<td>Groupe Technique de Coordination</td>
</tr>
<tr>
<td>INSAE</td>
<td>Institut National de la Statistique et de l’Analyse Economique</td>
</tr>
<tr>
<td>JBE</td>
<td>Journées Béninoises de l’Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>Abbreviation</td>
<td>Full Form</td>
</tr>
<tr>
<td>--------------</td>
<td>-----------</td>
</tr>
<tr>
<td>MAEP</td>
<td>Ministère de l’Agriculture, de l’Elevage et de la Pêche</td>
</tr>
<tr>
<td>MEPPPBG-DS</td>
<td>Ministère de l’Evaluation des Politiques Publiques et des Programmes de Dénationalisation</td>
</tr>
<tr>
<td>OCS</td>
<td>Observatoire du Changement Social</td>
</tr>
<tr>
<td>OMD</td>
<td>Objectifs du Millénaire pour le Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>OSD</td>
<td>Objectifs Stratégiqques de développement</td>
</tr>
<tr>
<td>PASD/PNUD</td>
<td>Projet d’Appui à l’opérationnalisation des Stratégies de Développement du Programme des Nations Unies pour le Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>PNAD</td>
<td>Politique Nationale de l’Aide au Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>PNE</td>
<td>Politique Nationale d’Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>PNUD</td>
<td>Programme des Nations Unies pour le Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>PPBS</td>
<td>Programmation-Planification-Budgétisation-Suivi-Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>PPTE</td>
<td>Pays Pauvres Très Endettés</td>
</tr>
<tr>
<td>PTF</td>
<td>Partenaire Technique et Financier</td>
</tr>
<tr>
<td>PTT</td>
<td>Plan de Travail Triennal</td>
</tr>
<tr>
<td>ReBSEv</td>
<td>Réseau Béninois de Suivi et d’Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>RéNat-AIPS</td>
<td>Réseau National en d’Analyse d’Impact sur la Pauvreté et le Social</td>
</tr>
<tr>
<td>SCRIP</td>
<td>Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté</td>
</tr>
<tr>
<td>SILP</td>
<td>Suivi d’Impact Local Participatif</td>
</tr>
<tr>
<td>SSE</td>
<td>Système National d’Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>TDR</td>
<td>Terms de Référence</td>
</tr>
<tr>
<td>UEMOA</td>
<td>Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Au Bénin, les évaluations réalisées dans la sphère publique (initiées et conduites aussi bien par les bailleurs de fonds que par la Direction Générale de l’Évaluation, depuis bientôt quelques années), contribuent à adresser les défis relevés ci-dessus indiqués et ce, à travers un partage de connaissances et de bonnes pratiques. Toutefois, leur conception et leur exécution ont peu pour cette opportunité.

C’est pourquoi, l’approche collaborative adoptée dans le cadre de l’évaluation de la Déclaration de Paris semble être une solution qui permettrait un renforcement des capacités du SNE lors de la réalisation des évaluations.

En s’engageant dans l’étude sur le travail d’cette étude, le Bénin envisage d’une part d’apprécier la qualité de la collaboration sur le travail d’évaluation au niveau du pays et d’autre part de proposer des actions concrètes en vue de renforcer ladite collaboration et le système national d’évaluation.

Les résultats de cette étude de cas montre que le système national d’évaluation est caractérisé par :
- une volonté politique forte d’assurer une appropriation nationale efficace de l’évaluation et des questions d’efficacité des politiques publiques ;
- une demande d’évaluation faible mais qui connaît depuis quelques années une forte croissance au sein du secteur public ;
- la naissance d’une expertise nationale publique et privée en matière d’évaluation ;
- une utilisation des résultats d’évaluation encore insuffisante mais en nette amélioration ; et
- une Politique Nationale d’Evaluation qui définit les principes directeurs internes et externes pour la planification et la réalisation des évaluations.

Le système national d’évaluation a donc connu une amélioration significative qui s’est traduite, ces dernières années, par le nombre de plus en croissant des évaluations réalisées.

Aussi, la collaboration partenaire-bailleurs dans le cadre de l’évaluation de la Déclaration de Paris a-t-elle été globalement meilleure que dans d’autres cas d’évaluation. De même,

Par ailleurs, les résultats de l’étude ont mis en évidence que des prémices de démarche collaborative existent dans la réalisation d’autres évaluations récentes au Bénin. Il s’agit notamment des évaluations : (i) du Programme Décennal de Développement du Secteur de l’Education ; (ii) du Programme Economique Régional de l’UEMOA ; (iii) de la SCRP 1 et SCRP 2 ; (iv) du PTT 2010-2012 de l’OCS. Ces prémices constituent un atout pour le développement de l’évaluation collaborative au Bénin.

De façon illustrative, on peut retenir que l’évaluation de la deuxième Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP2) en 2009 a connu un caractère collaboratif effectif : (i) participation des différents acteurs aux différentes étapes du processus ; (ii) renforcement des capacités des acteurs nationaux, des structures et des individus. Toutefois, elle n’a pas significativement impacté les réseaux d’évaluation.

Par contre, la collaboration partenaire-bailleurs dans le cadre de l’évaluation du Plan Triennal de Travail (PTT) 2010-2012 de l’OCS a été peu significative, bien qu’elle ait contribué à un apprentissage des acteurs et au renforcement de la culture évaluative et du système d’évaluation au Bénin.

Par rapport aux opportunités pour un travail d’évaluation collaborative partenaire-bailleur de fonds au Bénin, les perspectives qui se dégagent se résument à : (i) une forte tendance vers la généralisation de l’approche collaborative avec une plus grande attention au renforcement du système national ; (ii) l’opérationnalisation d’un pôle de gestion de connaissances en matière d’évaluation au sein du système national d’évaluation ; (iii) le développement d’une fréquence d’évaluation trimestrielle du niveau méso au niveau macro.

A cet effet, les structures nationales en charge de l’évaluation doivent : (i) assurer la formation des acteurs à tous les niveaux du processus de mise en œuvre des évaluations ; (ii) développer et affirmer le leadership national en matière d’évaluation et de synergie entre les acteurs nationaux ; (iii) pérenniser les acquis du système national d’évaluation ; (iv) dynamiser les réseaux nationaux d’évaluation.

Enfin, certaines structures autres que celles de l’administration publique devraient être associées au développement de l’approche collaborative dans les évaluations. Il s’agit en l’occurrence : (i) des Organisations de la société civile ; (ii) du secteur privé ; (iii) des réseaux nationaux d’évaluation.
I) INTRODUCTION

I.1-Historique et contexte de l’étude

Le Ministère de l’Évaluation des Politiques Publiques, de la Promotion de la Bonne Gouvernance et du Dialogue Social (MEPPPBG-DS) a en charge de conduire la politique du Gouvernement de la République du Bénin en matière d’évaluation des politiques publiques. À cet égard, il est responsable de la mise en œuvre de la Politique Nationale d’Évaluation (PNE) 2012-2021 du Bénin à travers son bras technique qu’est la Direction Générale de l’Évaluation, DGE\(^1\) (Ex. BEPP).

Le Gouvernement béninois a retenu de renforcer les capacités nationales en évaluation en général et les capacités en évaluation de l’Administration publique en particulier en vue de disposer au Bénin, des ressources nécessaires pour la conduite d’évaluation de qualité qui contribuent à l’amélioration de l’efficacité de l’action publique.

Cette volonté du Gouvernement cadre bien avec la Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide au développement qui fait de l’appropriation par les pays partenaires et de l’alignement des donateurs, des principes cardinaux d’une aide efficace.

Suite à l’évaluation de la Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide au développement au Bénin, dont les conclusions et recommandations insistent sur la nécessité de renforcer la collaboration sur les questions d’évaluation, le MEPPBG-DS à travers la DGE s’est engagé dans l’initiative de l’étude sur le travail d’évaluation collaborative partenaire-bailleur de fonds.

Cette initiative vise à identifier et exploiter les possibilités de promotion de l’évaluation dans les pays partenaires à travers un travail collaboratif entre donateurs et partenaires nationaux.


\(^1\) La DGE remplace le Bureau d’Évaluation des Politiques Publiques (BEPP) depuis août 2013.
I.2-Objectifs et Résultats de l’étude

Les principaux objectifs de l’étude de cas du Bénin sont les suivants :

1. comprendre le potentiel de création de capacités du réseau d'évaluation collaborative ;
2. tirer de nouveaux enseignements sur les stratégies de renforcement des capacités ; et
3. préparer le terrain pour une collaboration future partenaire-bailleur de fonds sur le travail d'évaluation.

Un mécanisme de collaboration partenaire-bailleur de fonds doit être en particulier proposé à la fin du projet. Ce réseau ne se veut pas un nouveau réseau ou une nouvelle structure, mais simplement un groupe d’acteurs clés de l’évaluation provenant à la fois des côtés partenaire et bailleur de fonds qui collaborent sur les travaux d'évaluation dans une perspective à long terme.

L’objectif principal visé par le Bénin en s’engageant dans cette étude est double : il s’agit d’une part d’apprécier la qualité de la collaboration sur le travail d’évaluation au niveau du pays et d’autre part de proposer des actions concrètes en vue de renforcer ladite collaboration et le système national d'évaluation.

I.3-Structuration de l’étude de cas

Le rapport de l’étude sur le travail d’évaluation collaborative Partenaire-Bailleur de Fonds est structuré en six parties : (i) une introduction ; (ii) la démarche méthodologique ; (iii) la description du système d’évaluation mis en place au Bénin et son évolution; (iv) l’examen du processus de l’évaluation de la Déclaration de Paris; (v) l’examen des autres expériences d’évaluations collaboratives ; (vi) les opportunités pour un travail d’évaluation collaborative partenaire-bailleur des fonds au Bénin dans l’avenir.
II) DEMARCHE METHODOLOGIQUE

La méthodologie de la présente étude repose sur une approche recherche-action fondée sur l’implication de toutes les parties prenantes à cette étude. Elle s’est déroulée en cinq principales étapes.

II.1 - Préparation de l’étude

La première étape est celle de la préparation de l’étude. Elle a consisté à revisiter les termes de référence de l’étude et à finaliser avec la Direction Générale de l’Evaluation (DGE), le chronogramme et le plan de travail. Ensuite, elle a permis d’élaborer des projets de questionnaires et de les valider par l’ensemble des parties prenantes réunies au cours d’un atelier organisé avec l’appui de la DGE.

II.2 - Revue documentaire

La revue documentaire. Elle a permis dans un premier temps de répertorier et synthétiser la documentation disponible sur :

- les Objectifs Stratégiques de Développement (OSD) 2006-2011
- la SCRP3 2011-2015 ;
- le rapport de la deuxième phase de l’évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide ;
- le rapport d’évaluation de la SCRP2 2007-2009 ;
- le rapport d’évaluation du PTT 2010-2012 de l’OCS ;
- la Politique Nationale d’Evaluation PNE (BEPP, 2012) ;
- la Politique Nationale de l’Aide au Développement (PNAD) ;
- l’arrêté de création du RéNat-AIPS ;
- la Charte du Réseau AfrIAN ;
- le rapport de l’Assemblée Générale du RebSEv de septembre 2013 ;
En outre, elle a permis d’identifier les structures étatiques et les partenaires au développement impliqués dans la fonction évaluative au Bénin, que ce soit du côté de l’offre, de la demande ou de l’utilisation des résultats d’évaluation, de même que ceux ayant pris part de quelque manière que ce, soit à l’évaluation de Paris sur l’efficacité de l’aide au développement.

II.3- **Outils et collecte de données complémentaires**

Deux questionnaires élaborés et validés par la DGE, mais aussi et surtout par l’ensemble des parties prenantes, lors d’un atelier technique de lancement de l’étude, a permis de collecter des données, aussi bien quantitatives que qualitatives.

Cette collecte des données a été faite auprès des structures nationales impliquées dans la fonction évaluation au Bénin, ainsi qu’auprès des partenaires techniques et financiers qui viennent en appui au développement du Bénin. Plus spécifiquement, ces questionnaires ont été adressés à **toutes les parties prenantes à l’étude** à savoir :

- les structures de l’Administration publique impliquées dans la fonction évaluation : DGSPP, OCS, INSAE, DGE, CSPEF, DGAE, DGIFD ainsi que les 26 DPP et C/CSE des ministères sectoriels qui composent le gouvernement ;
- les représentants de la société civile.

Les questionnaires sont principalement axés sur la contribution (ou non) de la phase 2 de l’évaluation de la Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide au développement au renforcement des structures nationales d’évaluation et du système national d’évaluation, le processus d’évaluation Bénin – partenaires techniques et financiers d’autres programmes et initiatives (en dehors de la Déclaration de Paris) et leur éventuelle contribution (ou non) au renforcement des capacités évaluatives nationales et du système national d’évaluation.

La première partie des questionnaires est relative à l’approche quantitative pour laquelle la plupart des questions sont fermées.

La deuxième partie du questionnaire a permis, à travers l’approche qualitative, de recueillir d’une part les appréciations des personnes enquêtées sur la contribution de l’évaluation de la
Déclaration de Paris et d’autres évaluations Bénin-PTF au renforcement des capacités évaluatives nationales et du système national d’évaluation et d’autre part sur les éventuelles opportunités d’entreprendre dans le futur des évaluations collaboratives visant à renforcer les capacités évaluatives nationales et le système national d’évaluation entre gouvernement béninois et PTF.

Il convient de préciser que cette étape de collecte d’informations a été précédée d’échanges additionnels avec les parties prenantes lors de l’atelier national de lancement et de validation des outils de l’étude, au regard des éléments disponibles.

Cette collecte de données s’est faite principalement à Cotonou où sont concentrées la plupart des structures centrales de l’Administration publique, de la société civile et des PTF impliqués dans la fonction évaluative au Bénin. L’annexe 1 montre la liste des personnes rencontrées : Au total, quarante-trois personnes ont été rencontrées dont vingt-neuf acteurs nationaux et cinq PTF qui ont effectivement répondu aux questionnaires.

II.4- Traitement et analyse des données collectées

La quatrième étape est celle du traitement et de l’analyse des informations. Elle a consisté à travers des techniques d’analyse variées, à faire ressortir la contribution ou non de l’évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, et d’autres évaluations conjointes sur le renforcement des capacités évaluatives nationales et du système national d’évaluation.

Les données quantitatives ont fait l’objet d’une analyse uni-multi variée tendancielle et les données qualitatives ont été analysées grâce aux techniques de triangulation et aux grilles de dépouillement. Cette phase s’est appuyée donc sur une approche analytique des différentes rubriques concernées, l’examen et la synthèse des documents et de la littérature disponibles, la tabulation et le commentaire des données collectées, une approche systématique de l’analyse des opinions des parties prenantes. Le dépouillement des questionnaires et l’analyse de contenu des entretiens ont permis de faire des propositions spécifiques en ce qui concerne l’avenir des évaluations collaboratives.

Enfin, un groupe restreint de quatre personnes à savoir le DPP/MAEP, le C/OCS par intérim, le Représentant de la Coopération suisse et le Représentant du bureau d’études CESS Institute a fait l’objet d’interview individuel complémentaire afin de creuser plus profondément les aspects relatifs à la réalisation de futures évaluations collaboratives Partenaires – Bailleurs de fonds au Bénin.
II.5- Elaboration du rapport et sa validation

Pour permettre une comparaison et une synthèse facile des conclusions des rapports pays, un plan standard a été proposé et qui a servi de base pour structurer ce rapport. Sur cette base, les données collectées, synthétisées et analysées ont permis d’élaborer le rapport provisoire qui a été soumis au commanditaire pour validation.

Les observations et amendements formulés ont été pris en compte pour élaborer la version finale du rapport.

III) SYSTEME D’EVALUATION DU BENIN

Au Bénin, le système d’évaluation a été mis en place, concomitamment avec celui de son volet complémentaire qu’est le suivi, avec l’initiative « Pays Pauvres Très Endettés » (PPTE) et l’élaboration du premier document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Il a été par la suite consolidé avec la mise en place des Cellules de Suivi-Evaluation au niveau de tous les ministères et se renforce progressivement.


Le Bénin dispose d’un système national d’évaluation qui s’intègre autour de trois composantes :

(i) un mécanisme d’évaluation de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté ;

(ii) un dispositif d’évaluation de la Politique Nationale de l’Aide au Développement ;

(iii) un cadre institutionnel d’évaluation des politiques publiques, de la politique générale de l’Etat et des interventions qui ne rentrent pas dans le cadre de la SCRP.
III.1- Mécanisme d’évaluation de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP)


Pour assurer une appréciation efficace de la SCRP, un mécanisme global de suivi évaluation composé d’un mécanisme de suivi et d’un mécanisme d’évaluation a été conçu. Le mécanisme d’évaluation de la SCRP a pour mission de mesurer les effets et impacts des politiques et stratégies mises en œuvre au profit des groupes cibles en vue de l’atteinte des objectifs de développement (croissance, réduction de la pauvreté et développement social).

Il est attendu de ce mécanisme d’évaluation la réalisation d’études sélectives d’impacts des politiques et programmes sur la pauvreté et d’une étude évaluative de l’efficacité des stratégies sectorielles et des politiques publiques sur la pauvreté.

L’accomplissement de cette mission requiert la réalisation d’évaluations permettant d’établir des liens entre l’exécution des programmes et projets, les résultats en termes de développement et le bien-être des groupes cibles.

Ce mécanisme est composé de deux sous-systèmes :


Le principal produit attendu du mécanisme d’évaluation de la SCRP3 est le « *Rapport national d’évaluation de la SCRP et sur les politiques publiques* » prévu pour être réalisé à mi-parcours et à la fin de la mise en œuvre de la SCRP3.
Figure 1 : MÉCANISME D’ÉVALUATION DE LA SCRP

III.2- Dispositif d’évaluation de la Politique Nationale de l’Aide au Développement

Le dispositif d’évaluation de la Politique Nationale de l’Aide au Développement a pour mission :

- de s’assurer que, pour chaque type d’aide reçue, des indicateurs de performance et d’efficacité sont prévus et sont connus des bénéficiaires de l’aide ;

- de mesurer l’impact de l’aide sur la réalisation de tout ou partie du programme de développement du Bénin inscrit dans l’un ou l’autre des documents de politique (OSD,
SCRP, PAP, etc.) et pour lequel elle a été sollicitée, d’une part, et l’impact de cette réalisation sur les populations cibles bénéficiaires, d’autre part.

Ces évaluations permettront de mieux apprécier l’efficacité de l’aide, et de mieux synchroniser la mobilisation de l’aide avec la programmation des activités sectorielles ultérieures.

Les principaux produits attendus de ce dispositif sont une liste d’indicateurs de performance et d’efficacité de l’aide ainsi que des rapports d’évaluation d’impact sur la pauvreté et le Social, les rapports de Suivi d’Impact Local Participatif, le rapport général d’évaluation des politiques publiques, le rapport de performance de l’aide et le rapport national d’évaluation de la PNAD.

Il est structuré en deux sous-systèmes : le **Sous-système 1**, ‘Évaluation des indicateurs de performances et d’efficacité’ et le sous-système **2**, ‘Évaluation de l’impact de l’aide consommée sur les politiques et programmes de développement inscrits dans les documents de politique officiels (OSD, SCRP, PAP, etc.)

La structuration du dispositif d’évaluation de la Politique Nationale de l’Aide au développement (PNAD) est pratiquement identique à celle du mécanisme d’évaluation de la SCRP. Elle se présente comme suit :
Toutefois, ce dispositif d’évaluation n’est pas encore entré dans sa phase active.

### III.3- Cadre institutionnel d’évaluation des politiques publiques (CIEPP)


**Source :** A partir de ‘(2011), République du Bénin, PNAD 2011-2020’
Face à ce constat, le Gouvernement béninois a décidé de hisser l’évaluation des politiques publiques au rang des priorités nationales. Il s’est également engagé à renforcer les capacités nationales en évaluation, à développer la culture évaluative et à favoriser son institutionnalisation.


Le CIEPP a été opérationnalisé à travers la conduite de plusieurs évaluations de politiques publiques qui associe à chaque fois les différentes catégories d’acteurs qui la composent. Il a également été utilisé dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique Nationale d’Evaluation pour assurer le renforcement de capacités des différents acteurs.

Le CIEPP est composé de plusieurs groupes d’acteurs, notamment :

1. **Les structures de coordination :**

   **La Direction Générale de l’Evaluation,** chargée de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière d’évaluation. Elle est la structure centrale du dispositif chargée de conduire les évaluations des politiques publiques nationales et d’assurer la collaboration et la diffusion de l’information entre les autres acteurs du cadre

place de dispositifs d’évaluation. Le décret qui institue cette instance a été pris en 2012 et il s’agit d’une grande évolution qui représente une réforme en elle-même. Le Conseil national de l’Evaluation constitue donc l’émanation du CIEPP. Il est institué par un décret présidentiel et bénéficie pour son fonctionnement d’une contribution du budget national ;


3. **Les structures de mise en œuvre au niveau sectoriel** : les Directions de la Programmation et de la Prospective (DPP) et les Cellules de Suivi-Evaluation (CSE). Elles renseignent la DGE sur les projets et programmes conduits et coopèrent aux évaluations et assurent la coordination des informations et des échanges avec les coordinations de projets gouvernementaux et les agences de développement sous tutelle dont les interventions font partie du cadre d’évaluation.

4. **Les structures associées au niveau sectoriel** : Comités de pilotages sectoriels de la SCRDP, Unités de gestion des projets et programmes, Agences et structures sous tutelle des Ministères. Ces structures contribuent à la réalisation des évaluations de par leur présence tout au long du processus selon leur niveau d’implication. Elles sont également les principales fournisseuses de données issues du suivi de l’exécution des interventions ;

5. **Les Institutions associées** : Assemblée Nationale, Chambre des Comptes de la Cour Suprême, Conseil Economique et Social. Ces structures sont associées aux évaluations en termes d’information et de communication des rapports ;
6. **Les structures au niveau déconcentré et local**: Préfectures, Directions Départementales de la Prospective et du Développement, Directions départementales sectorielles, Collectivités locales. Elles participent à la conduite des évaluations, à l’identification des parties prenantes, contribueront à la supervision des chargés d’évaluation lors des travaux de terrain et fourniront les informations et les données nécessaires à la réalisation des études ;

7. **Les parties prenantes non étatiques**: Partenaires Techniques et Financiers, Organisations de la société civile, Secteur privé, Universités et Instituts de formation. Elles contribuent aux évaluations en participant aux instances d’évaluation (comité de pilotage, groupe de référence) et à la validation des rapports d’évaluation. Il s’agit également pour ces acteurs d’apporter un soutien technique, scientifique ou financier à l’évaluation ainsi que l’opinion indépendante qualitative qui assure la représentation des opinions des populations bénéficiaires des politiques publiques.

Les structures représentées au CIEPP participent toutes au renforcement du système national d’évaluation à travers les différents rôles qui leur sont définis dans le cadre de la conduite d’évaluation et de la mise en œuvre de la PNE.

Trois types de relations existent entre les différentes structures identifiées :

- les liens fonctionnels, notamment en matière de diffusion et de capitalisation de l’information sur l’évaluation entre structures ;

- les liens de participation, relatifs à la mise en œuvre de l’évaluation et à l’utilisation des résultats ;

- les liens de représentation, qui concernent spécifiquement les acteurs présents au sein du Conseil National de l’Évaluation.

Le CIEPP a été très bien accueilli par les parties prenantes et son opérationnalisation permet aujourd’hui de mener des évaluations plus facilement que par le passé et de renforcer les capacités au niveau national. Ainsi, le CIEPP est organisé tel que présenté dans la figure suivante :
Figure 3 : DISPOSITIF DE SUIVI ET D’ÉVALUATION POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

Liens fonctionnels : Diffusion et capitalisation de l’information sur l’évaluation entre structures

Liens de participation : Mise en œuvre de l’évaluation et utilisation des résultats

Liens de représentation : Acteurs présents au sein du Conseil National de l’Évaluation, diffusion des résultats
III.4- Politique Nationale d’Évaluation


La Politique Nationale d’Évaluation s’applique au Gouvernement, à l’Administration publique centrale et à ses structures déconcentrées, ainsi qu’aux administrations décentralisées.

La Politique Nationale d’Évaluation définit le cadre global (les principes directeurs internes et externes) pour la planification et la réalisation des évaluations, ainsi que l’utilisation des informations tirées de ces évaluations, dans le cadre du système de Gestion Axée sur les Résultats en République du Bénin.

Elle s’inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP), notamment le renforcement du suivi-évaluation et des réformes institutionnelles visant à rendre l’Administration publique plus efficace dans l’atteinte des objectifs de développement du Gouvernement.

La Politique Nationale d’Évaluation vise en outre à promouvoir la responsabilité institutionnelle dans la recherche de l’information et la responsabilisation des gestionnaires.

Elle a pour objectifs :

- de promouvoir la culture évaluative au sein de l’Administration publique ;
- de promouvoir les outils nécessaires à l’appréciation des politiques publiques ;
- de contribuer à l’optimisation et à l’utilisation rationnelle des ressources publiques ;
- d’aider à la capitalisation des connaissances et à la diffusion des bonnes pratiques de gestion publique ;
- de renforcer la redevabilité et la bonne gouvernance au sein de l’Administration publique ;
- de systématiser la reddition de compte aux institutions et citoyens.

Cette Politique Nationale de l’Évaluation a fait du Cadre Institutionnel d’Évaluation des Politiques Publiques (CIEPP) le creuset de collaboration entre les différentes structures et la
Direction Générale de l’Évaluation dans le cadre de sa mise en œuvre, sans avoir remis en cause les deux autres dispositifs d’évaluation de la SCRP3 et de la PNAD.

**III.5- Etat du système d’évaluation au Bénin**

Un système d'évaluation est caractérisé par plusieurs éléments notamment :

- une demande d'évaluation soutenue à différents niveaux dans plusieurs secteurs ;
- la disponibilité de services d'évaluation compétents ;
- une pratique d'utilisation de résultats d'évaluation dans le secteur public et dans l'arène publique ; et
- un cadre institutionnel garantissant la confiance du public dans l'évaluation.

**En matière de demande**, l’évaluation au Bénin a été conduite historiquement à la demande des partenaires techniques et financiers (PTF), et exécutée la plupart du temps par des consultants externes étrangers, avec une participation variable de consultants nationaux. Cependant, depuis 2005, année de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide au développement, on assiste de plus en plus à des évaluations conjointes, avec une plus grande implication des instances et des experts nationaux dans la gestion et la conduite des évaluations.

Certes, la pratique de l’évaluation est connue des principaux acteurs du développement au Bénin, mais le recours à l’évaluation n’est pas régulier et l’inexistence de budget pour conduire les évaluations en est la principale raison. Bien que la pratique évaluative soit essentiellement gérée par des services et des responsables ayant des attributions spécifiquement focalisées sur le suivi/évaluation, très peu de structures disposent d’un budget spécifiquement réservé à l’évaluation. Les évaluations sont réalisées en général, soit en réponse aux exigences des bailleurs de fonds, soit par obligation réglementaire ou légale et, dans une moindre mesure, sur initiative propre.

**Par rapport à l’offre**, il existe très peu de cabinets d’études spécialisés en évaluation au Bénin. Chaque fois que le besoin se fait sentir, ils font appel à des compétences individuelles en évaluation, qui commencent à prendre place de plus en plus dans le pays. En effet, l’existence d’une école de formation d’ingénieurs statisticiens et d’un centre de formation d’agents techniques de la Statistique à Cotonou contribue à la mise à disposition de bonnes capacités professionnelles en matière de collecte et d’analyse des données. Les compétences
proviennent des formations universitaires générales ou génériques connexes aux sciences de l’évaluation, telle que la statistique ou l’économie ou encore parfois les sciences sociales qui manipulent la planification telle que la sociologie et autres. Il n’existe pratiquement pas sur le plan national de formations spéciﬁquement dédiées à l’évaluation. Ces experts en évaluation bénéﬁcent de peu de formations continues professionnalisées. Pour acquérir des connaissances dans le domaine de l’évaluation, ils proﬁtent généralement des opportunités de formations continues sous forme de stages, de séminaires de formation ou de recyclages au Bénin ou à l’étranger, particulièremment au Canada et en France, de lecture de documents spécialisés et d’accès aux expériences des collègues. La plupart de ces compétences individuelles exercent rarement la fonction d’évaluateurs en tant que profession principale.

- S’il est vrai que l’ensemble du système d’évaluation est animé par des agents dont la formation initiale prend largement en compte la thématique de l’évaluation (planificateurs, statisticiens, économistes et administrateurs-gestionnaires de projets), il n’en demeure pas moins vrai que leur effectif est souvent très limité et que ces derniers

- En matière de conduite d’évaluation, l’utilisation de méthodologies poussées est encore embryonnaire, l’approche participative reste faible, concentrée au sein des structures publiques et la diffusion des résultats des évaluations est également restreinte. On note aussi la méconnaissance des normes et des techniques d’évaluation par bon nombre de consultants, une faible capacité évaluative (insufﬁsance d’outils, de standards et de normes, insufﬁsance de formations spéciﬁques en évaluation, insufﬁsance et/ou non maîtrise des concepts, d’outils et de méthodologies…).

Des efforts doivent donc être faits en matière de formation continue pour actualiser les connaissances et favoriser l’appropriation de nouveaux outils.

d’évaluation autour des thématiques de l’évaluation et constitue un forum pour apprécier les évolutions qualitatives intervenues dans la conduite des évaluations. Les JBE ont été déterminantes pour mobiliser les acteurs nationaux, réduire la peur de l’évaluation au sein de l’administration publique et inciter le gouvernement à engager des actions hardies en faveur de l’évaluation.

Pour ce qui est de l’utilisation, les résultats d’évaluation ne sont pas suffisamment pris en compte, même si on note une évolution positive dans le temps, du fait, entre autres, de la mise en œuvre progressive de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) dont l’un des principes est une prise de décision fondée sur des observations factuelles.

Les résultats des évaluations menées par la Direction Générale de l’Evaluation suivent un processus défini qui comprend :

- la transmission du rapport au Conseil des Ministres pour validation et recommandations aux ministères concernés ;
- la transmission du rapport aux différentes parties prenantes ayant participé à l’évaluation
- la transmission aux services compétents pour la prise en charge des recommandations
- la publication des rapports et leur diffusion à travers un rapport général annuel.

Bien qu’il soit effectif que les rapports soient utilisés, le défi majeur reste aujourd’hui dans le suivi de l’utilisation des rapports d’évaluation et de la documentation de leur influence sur les politiques publiques mises en œuvre au Bénin. Il est une appréciation générale des acteurs que les rapports d’évaluation sont peu utilisés ou n’ont pas un impact notable sur les politiques évaluées. Ce score peut également s’expliquer par l’inexistence de dispositifs efficaces de suivi des recommandations qui si elles sont mise en œuvre ne bénéficient pas forcément d’un système de rapportage. Toutefois, la pratique fait apparaître que les rapports d’évaluation sont utilisés communément pour :

- aider à la prise de décisions (instructions du Conseil des Ministres sur la base des recommandations issues des rapports d’évaluation),
- s’informer et informer les populations, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et les autres structures de l’Etat de manière à créer la mobilisation nécessaire pour rendre la mise en œuvre de la politique plus efficace ou concevoir de nouvelles interventions,
- améliorer la mise en œuvre des politiques, programmes et projets en créant de nouvelles synergies au niveau des structures d’exécution et des partenaires techniques et financiers,
- mettre en évidence les bonnes pratiques en vue de leur pérennisation,
- informer et mobiliser la société civile et les bénéficiaires autour de leurs intérêts.
- proposer de nouvelles réformes au Gouvernement.

Au Bénin, trois réseaux se partagent l’animation du domaine de l’évaluation :


d’impact au niveau régional. C’est un réseau virtuel d’échanges qui se donne pour mission première de renforcer les capacités de ses membres en matière d’analyse d’impacts. Il est un outil de facilitation, d’aide à la décision, d’éclairage des orientations prises en matière d’analyse d’impacts et un instrument de plaidoyer en faveur de l’analyse d’impacts. L’objectif principal du Réseau est de favoriser la circulation d’informations, d’expériences et d’initiatives en provenance des acteurs membre. Un point d’accès a été créé sur le site WEB de l’OCS. Le Réseau constitue un espace visant à échanger les expériences, approfondir les réflexions, formuler des propositions à soumettre aux instances gouvernementales, régionales et les acteurs de terrain, sur la base d’avis motivés et concertés afin de parvenir à une meilleure cohérence dans les actions de développement.

III.6- Evolution récente du système national d’évaluation au Bénin

Le système national d’évaluation (SNE) s’est globalement amélioré depuis 2012. Mais, le degré d’amélioration varie selon les enquêtés. En gros, un tiers des enquêtés (36,36% des acteurs nationaux et 33,33% des PTF) estiment que cette amélioration est significative tandis que le reste (respectivement 64% des acteurs nationaux et 67% des PTF) pensent qu’il s’agit d’une légère amélioration.


Les tableaux 1 et 2 présentent les résultats des questionnaires administrés. Le total des répondants est de quarante-trois (43).
**Tableau 1 : Appréciation de l’évolution du système national d’évaluation au Bénin depuis 2012.**

<table>
<thead>
<tr>
<th>N°</th>
<th>Indications</th>
<th>Dégradation</th>
<th>Pas d’amélioration</th>
<th>Légère amélioration</th>
<th>Amélioration significative</th>
<th>Très grande amélioration</th>
<th>TOTAL</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>Appréciation globale</td>
<td>0%</td>
<td>0%</td>
<td>64%</td>
<td>36%</td>
<td>0%</td>
<td>100%</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>Intérêt et soutien de la part des autorités politiques</td>
<td>0%</td>
<td>0%</td>
<td>36%</td>
<td>36%</td>
<td>27%</td>
<td>100%</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>Vision, stratégie et structuration du système</td>
<td>0%</td>
<td>0%</td>
<td>45%</td>
<td>55%</td>
<td>0%</td>
<td>100%</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>Renforcement des capacités des acteurs</td>
<td>0%</td>
<td>0%</td>
<td>55%</td>
<td>45%</td>
<td>0%</td>
<td>100%</td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>Quantité des évaluations réalisées</td>
<td>0%</td>
<td>0%</td>
<td>90%</td>
<td>10%</td>
<td>0%</td>
<td>100%</td>
</tr>
<tr>
<td>6</td>
<td>Qualité des évaluations réalisées</td>
<td>0%</td>
<td>9%</td>
<td>64%</td>
<td>27%</td>
<td>0%</td>
<td>100%</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>Demande d’évaluation</td>
<td>0%</td>
<td>36%</td>
<td>36%</td>
<td>27%</td>
<td>0%</td>
<td>100%</td>
</tr>
<tr>
<td>8</td>
<td>Culture évaluative dans l’administration</td>
<td>0%</td>
<td>27%</td>
<td>55%</td>
<td>18%</td>
<td>0%</td>
<td>100%</td>
</tr>
<tr>
<td>9</td>
<td>Utilisation des résultats d’évaluation</td>
<td>0%</td>
<td>60%</td>
<td>30%</td>
<td>10%</td>
<td>0%</td>
<td>100%</td>
</tr>
<tr>
<td>10</td>
<td>Développement des réseaux d’évaluation</td>
<td>0%</td>
<td>40%</td>
<td>50%</td>
<td>10%</td>
<td>0%</td>
<td>100%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

*Source : Données de l’étude, juin 2014*

En termes de vision, de stratégie et de structuration du SNE, plus de la moitié (55%) des acteurs enquêtés estiment que des efforts significatifs ont été faits.

Au plan des capacités des acteurs à conduire des évaluations, une légère amélioration est notée par (55%) tandis que le reste des acteurs (45%) estiment que les capacités des acteurs se sont améliorées de manière significative.

Cependant, l’ensemble des acteurs estiment que des efforts restent à consentir en termes de renforcement des capacités des acteurs de la chaîne PPBSE, notamment en ce qui concerne la conduite des évaluations.

Depuis 2012, le nombre d’évaluations réalisées a connu une légère amélioration (respectivement une amélioration significative) selon 90% (respectivement 10%) des acteurs enquêtés. Toutefois, la qualité des évaluations réalisées reste un défi pour 9% des acteurs enquêtés même si 64% des
enquêtés estiment que la qualité des évaluations réalisées a également connu une légère amélioration depuis 2012.

Respectivement 55% et 18% des enquêtés notent que la culture de l’évaluation a connu une légère amélioration et une amélioration significative depuis 2012. Ceci se traduit par l’expression de plus en plus croissante des demandes d’évaluation, notamment des politiques sectorielles, par les structures selon 65% des enquêtés.

Toutefois, ces acteurs enquêtés déplorent l’inexistence d’évaluation des projets exclusivement financés par le Budget National. Ces évaluations ne se font à aucun moment de la durée de vie de certains de ces projets parfois imposés par les Autorités politiques alors que les projets cofinancés ou exclusivement financés par les PTF sont soumis à des études d’évaluation.

Aussi, les 60% des enquêtés déplorent-ils la non mise en œuvre des recommandations issues de certaines des évaluations réalisées, notamment les recommandations issues de l’évaluation de la Déclaration de Paris. Tel qu’indiqué supra, cette appréciation est à relativiser en raison de la non existence d’un système de suivi des recommandations qui permette de rendre compte de la mise en œuvre effective des recommandations. En termes de perspectives, le ministère explore les possibilités de la mise en place de dispositifs de suivi de l’utilisation des évaluations et de documentation de l’influence des évaluations à partir de 2015.

---

**Conclusion partielle.**

L’évolution récente du système national d’évaluation au Bénin, a connu une amélioration significative. Ainsi, le nombre d’évaluations réalisées a connu une légère amélioration même s’il n’est pas fréquent d’observer une évaluation des projets ou programmes financés exclusivement par le Budget National, alors que ceux financés par les PTF, sont soumis à des études d’évaluation.
IV) EXAMEN DU PROCESSUS DE L’EVALUATION DE LA DECLARATION DE PARIS

IV.1- Profil des Partenaires-bailleur de fonds du processus de la Déclaration de Paris

Le caractère collaboratif de cette évaluation est manifeste. En effet, le moment de réalisation de l’évaluation correspond à la fois aux besoins du pays et au timing des bailleurs. Les principaux acteurs ont été associés, à savoir l’administration partenaire (les structures nationales du CIEPP, les bailleurs de fonds et la société civile. Les ressources financières nationales et les systèmes nationaux de paiement ont été utilisés. Les secteurs prioritaires au niveau national ont été pris en compte lors de l’évaluation, notamment le secteur de la santé et de l’eau potable. L’accent a aussi été mis sur les leçons apprises.

Les structures nationales, notamment l’Observatoire du Changement Social (OCS), le Bureau d’Évaluation des Politiques Publiques (BEPP), la Direction Générale du Suivi des Projets et Programmes (DGSPPE), la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF), les Directions de la Programmation et de la Prospective des Ministères sectoriels ont pris part à l’évaluation, de même que les représentants du secteur privé (la Chambre de Commerce et d’Industrie du Bénin) et la société civile (Syndicats, ONG).

La partie nationale a été responsabilisée en partie pour la gestion de l’évaluation. La présence des nationaux a été fortement remarquée à des postes clés de l’évaluation, notamment en ce qui concerne le choix du consultant, la coordination de l’évaluation au niveau national, la coordination des travaux du Groupe National de référence. Cette approche peut s’expliquer par l’exemplarité voulue par l’équipe internationale d’évaluation de la déclaration de Paris qui a très tôt responsabilisé la partie nationale pour la conduite de l’évaluation et s’est reposée sur des structures nationales compéentes et disposant d’une expérience avérée en matière de conduite d’évaluation.

Dans le cadre de l’évaluation de la déclaration de Paris, l’ensemble des PTF enquêtés ont déclaré avoir été impliqués dans sa réalisation. Par contre seulement 16,67% des acteurs nationaux indiquent avoir été impliqués.

Ainsi, l’Observatoire du Changement Social (OCS), la Cellule de Coordination de l’Aide au Développement (CCAD) pour le compte du Ministère du Développement, de l’Analyse Economique et de la Prospective et la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF) et la Direction générale de l’Analyse Economique (DGAE) pour le compte du Ministère de l’Economie et des Finances, sont les structures nationales représentées au sein du Comité de Pilotage de l’évaluation. D’autres structures nationales notamment quelques Directions de la Programmation et de la Prospective, la Caisse Autonome d’Amortissement (CAA) ainsi que des OSC, étaient par ailleurs représentées au sein du Groupe National de Référence (GNR) dont étaient également membres certains PTF.

Ce faible chiffre de l’implication des acteurs nationaux se justifie principalement par le fait que tous les ministères ne sont pas représentés dans le GNR. La mobilité des cadres peut également expliquer ce faible taux d’implication, l’évaluation ayant eu lieu quelques années plus tôt, les acteurs ayant pris part à l’évaluation sont souvent distincts des répondants.

### IV.2- Rôle de la PDE dans l’évolution récente du système d’évaluation au Bénin

L’évaluation de la Déclaration de Paris a aussi contribué au renforcement des acteurs de l’évaluation et du système national d’évaluation. L’une des preuves palpables est la naissance de certains réseaux d’évaluation et la dynamisation de la direction en charge de l’évaluation des politiques et programmes au sein des ministères. Par ailleurs, les ateliers et réunions durant le processus d’évaluation ont été une occasion pour partager l’information entre les différents acteurs impliqués qui y ont beaucoup appris sur la Déclaration de Paris.

Des efforts sont aussi faits pour assurer le respect des principes d’appropriation, d’harmonisation d’alignement et de reddition de compte. La capitalisation d’expérience, le transfert de connaissances et l’apprentissage des acteurs nationaux ont été des préoccupations importantes au cours de l’évaluation de la Déclaration de Paris. En effet, plusieurs activités impliquant les parties prenantes et les acteurs concernés ont été menées au cours de l’évaluation notamment l’atelier technique de lancement avec l’équipe internationale et les ateliers techniques du groupe national de référence au cours desquels des notions et informations pertinentes relatives à la conduite de l’évaluation et aux résultats de l’étude ont été partagées.
Le temps et les ressources de l’évaluation ont permis un apprentissage des acteurs nationaux. Il n’y a pas eu de difficultés particulières pour les bailleurs de fonds et pour le pays partenaire lors de l’évaluation.

IV.3- Contribution de la PDE au renforcement du système d’évaluation du Bénin

Renforcer un système d'évaluation national revient à bâtir une capacité d'évaluation au niveau national. Il existe en effet plusieurs approches pour atteindre cet objectif, comme par exemple, les programmes de formation à l'évaluation, les engagements en matière d'évaluation présentés dans les documents nationaux de stratégie et l'apprentissage par la pratique.

A cet égard, l’évaluation de la Déclaration de Paris a effectivement permis un renforcement des capacités des acteurs nationaux. Il y a eu beaucoup d’échanges au cours de cette évaluation. Toutes les parties prenantes ont été invitées. Des échanges ont eu lieu sur les questionnaires, les rapports d’étape, le compte rendu des travaux de terrain, le rapport provisoire. A la fin, un débriefing a permis aux différents acteurs d’apprécier la qualité de l’évaluation, ce qui leur a permis de partager la démarche, d’être au même niveau d’information et de comprendre les critères d’évaluation. Cela constitue déjà une sorte de renforcement de capacités. Et on devrait faire cela régulièrement pour que l’évaluation ne soit plus perçue comme un contrôle ou un audit.

Conclusion partielle

L’évaluation de la Déclaration de Paris a :
(i) permis un apprentissage des acteurs nationaux ;
(ii) contribué à renforcer la culture évaluative et le système d’évaluation au Bénin ;
(iii) mis l’accent sur le renforcement du système national d’évaluation.

IV.4- Appréciation de l’expérience de l’évaluation de la Déclaration de Paris par les acteurs

IV.4.1-Evaluation du caractère collaboratif de l’évaluation de la Déclaration de Paris
L’ensemble des acteurs nationaux impliqués dans la conduite de cette évaluation déclare qu’elle a été réalisée selon un timing défini par les bailleurs. L’appréciation est contraire au niveau des PTF qui estiment que cette évaluation a été réalisée selon un timing défini de commun accord avec les différentes structures parties prenantes et qui correspond bien aux besoins du pays.

L’ensemble des acteurs impliqués dans cette évaluation et des PTF enquêtés ont reconnu que les principaux acteurs susceptibles d’être intéressés par les résultats de cette évaluation y ont été associés. Il s’agit des PTF, des Organisations de la Société Civile (OSC) et des structures nationales telles que l’OCS, la CSPEF, la CCAD, la DGAE, la DGE, les DPP des Ministères.

De même, l’évaluation a utilisé au moins en partie des ressources financières nationales et les systèmes de paiement nationaux. 80% des répondants estiment que l’évaluation a suffisamment mis l’accent sur les leçons apprises et la responsabilité mutuelle dans les résultats obtenus et a pris en compte les secteurs de priorité nationale. Par contre, très peu de répondants étaient capables d’expliquer la manière dont ces secteurs prioritaires ont été pris en compte dans l’évaluation.

Les structures nationales d’évaluation citées par les répondants comme ayant été impliquées dans la réalisation de l’étude sont l’OCS, la DGE (ex BEPP), la CCAD, la DGSPP, la CSPEF et les DPP des Ministères. 50% acteurs nationaux et 67% des PTF enquêtés estiment que la responsabilité de chacune de ces structures impliquées n’avait pas clairement été définie pour l’évaluation. De même, l’ensemble des acteurs estime que le partage des responsabilités entre ces structures n’était pas équilibré.

Globalement, la gestion de l’évaluation a plus été de la responsabilité des PTFs que de la partie nationale. En effet, pour 50% des nationaux, la gestion de l’évaluation ne leur incombait pas tandis que pour 67% des PTFs, l’administration partenaire a été en partie responsable de la gestion de l’évaluation. Cette différence d’opinion s’explique en partie par le fait les changements de cadres intervenus à différents postes chez les partenaires et les structures nationales. Ainsi une partie des personnes interrogées n’ont pas participé directement à l’évaluation d’où un information parcellaire sur l’ensemble du processus. Par ailleurs, la partie nationale montre également un intérêt relativement faible pour ce type d’évaluation souvent considéré comme une initiative ou exigence des bailleurs. Bien que les efforts d’information et de sensibilisation au cours de l’évaluation aient été faits pour gommer cette image, elle demeure dans l’esprit des acteurs en raison de la forte implication des bailleurs qui assurent le contrôle.
qualité du document avec une équipe internationale chargé de la compilation et de la finalisation du rapport.


Par ailleurs, tous les acteurs nationaux estiment que l’évaluation a été conduite en respectant les mécanismes nationaux d'évaluation tandis que cette appréciation est partagée par 67% des PTFs.

Le rapport provisoire de l'évaluation a été discuté avec les différents acteurs nationaux. Au terme de l’évaluation, un atelier de validation du rapport a été organisé et a connu la participation active des différentes parties prenantes. La version finale du rapport a été imprimée et disséminée. Ces différents mécanismes de diffusion ont permis de discuter des résultats et recommandations de l’évaluation avec les différentes parties prenantes.

Enfin, en ce qui concerne l’utilisation des résultats et la mise en œuvre des recommandations de cette évaluation au niveau national, aucun dispositif de suivi n’est mis en place de l’avis respectivement de 50% des acteurs nationaux et de 64% des PTFs interviewés et ce, malgré la recommandation du rapport de l’évaluation stipulant que le suivi de la mise en œuvre des recommandations doit faire l’objet d’un rapport à produire périodiquement.

**IV.4.2- Facteurs susceptibles d’avoir limité l’apprentissage des acteurs nationaux**

La quasi-totalité (90%) des PTFs membres du GNR ont déclaré n’avoir participé à aucune séance de renforcement de capacités dans le cadre de cette évaluation. Cette appréciation s’explique par le fait que le PTFs n’étaient pas les premiers destinataires de ce renforcement de capacités. Pour autant, ces séances qui étaient destinées aux structures de la partie nationale ont effectivement eu lieu. Le renforcement de capacités a bénéficié à des structures nationales telles que l’OCS et la CSPEF dans le cadre de cette évaluation, notamment dans le domaine de la planification et de la gestion des études. Pour les autres structures, la seule participation aux ateliers d’examen des rapports d’évaluation ne constitue pas un renforcement des capacités.
Les PTF ont une appréciation plus positive : ils estiment que l’évaluation de la Déclaration de Paris a contribué au renforcement des capacités des acteurs de l’évaluation au Bénin et a favorisé la naissance des réseaux d’évaluation et la dynamisation de la direction en charge de l’évaluation des programmes et politiques publiques. Aussi, les ateliers et réunions organisés durant le processus d’évaluation ont-ils été des occasions de partage d’informations entre les différents acteurs impliqués sur le contenu de la Déclaration de Paris.

Pour l’ensemble de ces PTFs, la capitalisation d’expériences, le transfert de connaissances et l’apprentissage des acteurs nationaux étaient des préoccupations importantes au cours de l’évaluation de la Déclaration de Paris. Seuls 50% des acteurs nationaux impliqués partagent cet avis. Afin de garantir une bonne appropriation et une capitalisation par les acteurs nationaux, l’ensemble des acteurs impliqués (96%) ont eu l’opportunité de discuter l’agenda de l’étude. D’après 50% des acteurs nationaux impliqués contre 33% des PTFs, le temps et les ressources de l’évaluation ne permettaient pas véritablement un apprentissage des acteurs nationaux.

Tous les acteurs (nationaux et PTF) s’accordent à dire qu’il n’y a pas eu de difficultés particulières aussi bien du côté des bailleurs que du côté de la partie nationale lors de l’évaluation. En définitive, aucun facteur négatif n’a entravé l’apprentissage mutuel des acteurs nationaux et des PTFs au cours des travaux.

En ce qui concerne la contribution de l’évaluation de la Déclaration de Paris au renforcement des capacités des structures nationales, elle est jugée faible par les acteurs nationaux tandis que 66,67% des PTFs estiment qu’elle est significative. En ce qui concerne le renforcement des capacités des individus (respectivement des réseaux d’évaluation), 50% des acteurs nationaux impliqués et 66,67% des PTFs estiment que cette évaluation y a contribué significativement (respectivement peu contribué) : voir ci-joint le tableau II.

**Tableau 2 : Perceptions des enquêtés sur la contribution de l’évaluation au renforcement des capacités**

NB : Les différences des résultats s’expliquent aussi en grande partie par la forte mobilité des cadres au sein de l’administration publique. En effet, certaines personnes interrogeées n’ont pas souvent directement pris part au processus d’évaluation.

Le faible score de l’appréciation des PTFs peut également être mis en lien avec l’appréciation globale faite par les PTFs de la capacité des individus et des structures en matière de suivi et d’évaluation.
Conclusion partielle.

L’appréciation de l’évaluation de la Déclaration de Paris par les acteurs permet de retenir que :

(i) la collaboration partenaire-bailleurs dans le cadre de l’évaluation de la Déclaration de Paris était globalement meilleure que dans d’autres cas d’évaluation

(ii) la collaboration entre les structures nationales a été sensiblement la même que dans d’autres cas d’évaluation ;

(iii) l’évaluation de la Déclaration de Paris a été l’occasion de renforcer plus ou moins significativement la culture évaluative, les capacités des structures nationales et des individus. Elle a notamment permis aux partenaires et aux structures nationales d’améliorer leurs relations et méthodes de travail dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Les résultats ont été également intégrés dans l’élaboration du plan d’action de la Politique Nationale de l’Aide au Développement du Bénin.

A ce titre, on peut conclure que l’évaluation de la Déclaration de Paris constitue un tremplin pour conceptualiser les cadres d’évaluation collaborative partenaire-bailleurs dans le futur.
V) EXAMEN D'AUTRES EXPERIENCES D'EVALUATIONS COLLABORATIVES

V.1- Appréciation du processus des autres expériences d'évaluations collaboratives par les acteurs.

Près du quart (27%) des répondants nationaux ont été impliqués dans d'autres évaluations partenaires-bailleurs. Il s'agit de l'évaluation : (i) du Programme Décennal de Développement du Secteur de l'Education ; (ii) du Programme Economique Régional de l’UEMOA. Dans ce cadre, ils ont été membres soit du Comité Technique soit du Comité National de Gestion.

Du côté des PTFs, 67% ont déclaré avoir été impliqués dans des évaluations des partenaires-bailleurs. Ils citent notamment l’évaluation : (i) du Plan de Travail Triennal 2010-2012 de l’OCS ; (ii) de la SCRP 1 et de la SCRP 2. Ils étaient soit membres du Groupe Technique de Coordination (GTC), soit membres des Comités de Pilotage.

V.1.1- Examen du caractère collaboratif des évaluations

Quelques paramètres retenus ont été utilisés pour apprécier le caractère collaboratif des évaluations. Il s'agit notamment : (i) du timing aux besoins nationaux ; (ii) de l’implication des parties prenantes ; (iii) de la responsabilité et de l’implication des acteurs nationaux ; (iv) de l’utilisation des ressources et procédures nationales ; (v) des leçons apprises et de la responsabilité mutuelle. Les résultats de l’appréciation faite par les acteurs se présentent comme indiqué ci-après.

- **Timing et réponse aux besoins nationaux** : seulement un quart des acteurs nationaux et la moitié des PTFs (ceux ayant participé à d’autres évaluations) estiment que ces évaluations ont été réalisées au moment où le pays en exprimait le besoin alors que la moitié des acteurs nationaux et des PTFs affirment que ces évaluations sont intervenues uniquement du fait de la volonté des partenaires initiateurs. 25% des répondants nationaux voient une coïncidence des désirs de réaliser une évaluation tant du côté national que de celui des partenaires. Cette différence de perception s’explique surtout par le fait que la partie nationale est rarement initiatrice d’activités d’évaluation même quand le besoin s’en fait sentir, les exercices de suivi sont souvent considérées par la partie nationale comme suffisants ;
- **Implication des parties prenantes**: tous les acteurs nationaux concernés contre 50% des PTFs reconnaissent que les principaux acteurs susceptibles d’être intéressés par les résultats de ces évaluations y ont été bien associés ;

- **Responsabilités et implication des acteurs nationaux**: selon 67% des acteurs nationaux, les structures nationales impliquées dans ces évaluations avaient chacune des responsabilités claires mais ils estiment également que le partage des responsabilités n’était pas équilibré entre lesdites structures. Par ailleurs, la gestion de l’évaluation n’incombait pas aux nationaux bien qu’il y avait des nationaux à des postes clés de l’équipe d’évaluation (chef d’équipe, consultant senior…). Cependant, les structures nationales d’évaluation ont participé à l’assurance-qualité de l’évaluation ;

- **Utilisation des ressources et procédures nationales**: 65% des répondants affirment que lesdites évaluations n’ont utilisée ni des ressources financières nationales ni les systèmes de paiement nationaux. Par contre, 70% des répondants ont participé à des évaluations autres que celle de la Déclaration de Paris. Ils estiment que celles-ci ont été conduites dans le respect des mécanismes nationaux d’évaluation, notamment en recourant à la démarche d’évaluation habituellement suivie par l’OCS et / ou par la DGE ;

- **Leçons apprises et responsabilité mutuelle**: les évaluations réalisées ont suffisamment mis l’accent sur les leçons apprises et la responsabilité mutuelle dans les résultats obtenus.

**V.1.2- Facteurs susceptibles d’avoir limité l’apprentissage des acteurs nationaux**

Aucun facteur limitant n’a été relevé par les répondants.

---

**Conclusion partielle.**

V.2- Récits instructifs de quelques évaluations collaboratives partenaires-bailleurs de fonds.

Deux évaluations ont fait l'objet de récits instructifs en termes de travail d'évaluation collaborative. Il s'agit de l'évaluation de la deuxième Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté en 2012 et l'évaluation du Plan de Travail Triennal 2010-2012 de l'OCS.

V.2.1- L’évaluation de la deuxième Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) en 2012

L’évaluation de la deuxième Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) en 2012 visait à porter un jugement empirique et normatif sur la mise en œuvre de la SCRP 2007-2009 afin de :

(i) vérifier la pertinence et la cohérence des objectifs de départ ;
(ii) apprécier la mise en œuvre des moyens ainsi que leur adéquation aux objectifs ;
(iii) mesurer l’efficacité de l’action, c’est-à-dire le degré d’atteinte des résultats ;
(iv) examiner la durabilité des effets observés ;
(v) présenter les perspectives et champs d’analyse pour l’élaboration de la nouvelle génération du SCRP

Qualité de la collaboration au cours de cette évaluation. Cette évaluation a été réalisée conformément au timing défini par les bailleurs de fonds. Les principaux acteurs susceptibles d’être intéressés par les résultats de cette évaluation y ont été associés, notamment les ministères, les PTF, la société civile, les collectivités locales et le secteur privé. L’évaluation a utilisé en partie les ressources financières nationales et les systèmes de paiement nationaux. Elle a suffisamment mis l’accent sur les leçons apprises et la responsabilité mutuelle dans les résultats obtenus et pris en compte les secteurs de priorité nationale. Elle a d’ailleurs spécifiquement porté sur les axes prioritaires de la SCRP2. En outre, les structures nationales telles que l’OCS, la CSPEF et le BEPP devenu la DGE y ont pris une part active. Ces
structures avaient chacune des responsabilités claires et le partage des responsabilités était équilibré entre lesdites structures. L’administration partenaire a été partiellement en charge de la gestion de l'évaluation. Il y avait des nationaux à des postes clés de l'équipe d'évaluation. Les structures nationales d’évaluation ont participé à l’assurance-qualité de l’évaluation, notamment à travers l’examen des TdR, du rapport d’étape et du rapport final. L’évaluation a été conduite en respectant les mécanismes nationaux d'évaluation, mais les réseaux nationaux d’évaluation n’ont pas été impliqués. Cette non-implication se justifie par la faible organisation du réseau béninois de suivi et d’évaluation à cette époque. Le ReBSEv n’a entamé ses efforts de restructuration et de redynamisation qu’à partir de l’année 2013. Le rapport de l’évaluation a été diffusé au niveau national, dissipéré et rendu disponible sur le site internet du MEF. La CSPEF a été responsabilisée pour le suivi de l’utilisation des résultats et de la mise en œuvre des recommandations de cette évaluation, mais un rapport de suivi n’était pas exigé.

**Contribution de cette évaluation au renforcement des capacités des acteurs et du système national d’évaluation.** Les PTF n’ont pris part aux séances de renforcement de capacités dans le cadre de cette évaluation, ni d’autres structures ou institutions. Cependant, cette évaluation a contribué à renforcer les capacités des acteurs de l’évaluation au Bénin, notamment à travers les ateliers d’échange et d’examen des TdR. Elle a contribué aussi à renforcer le système national d’évaluation. Spécifiquement, les leçons tirées de l’évaluation ont permis de réviser le mécanisme de suivi et d’évaluation de la nouvelle SCRP. La capitalisation d’expérience, le transfert de connaissances et l’apprentissage des acteurs nationaux étaient des préoccupations importantes au cours de cette évaluation. L’administration partenaire a eu l’opportunité de discuter l’agenda de l’étude pour garantir une bonne appropriation et une capitalisation par les acteurs nationaux. Le temps et les ressources de l’évaluation ont permis un apprentissage des acteurs nationaux. Il n’y a pas eu de difficultés particulières lors de l’évaluation, ni du côté des bailleurs de fonds, ni du côté de la partie nationale. Elle a effectivement permis un renforcement des capacités des acteurs nationaux, des structures et des individus très significativement, mais a très peu impacté les réseaux d’évaluation.

*Conclusion partielle.*
La collaboration partenaire-bailleurs était meilleure dans le cas de l’évaluation de la SCRP 2 que dans d’autres cas, de même que la collaboration entre les structures nationales. En outre, cette évaluation a permis un apprentissage des acteurs nationaux, a contribué à renforcer la culture évaluative et le système d’évaluation au Bénin (renforcement des capacités des acteurs nationaux, des structures et des individus), mais a très peu impacté les réseaux d’évaluation.

V.2.2- L’évaluation du Plan Triennal de Travail (PTT) 2010-2012 de l’OCS.

De façon globale, cette évaluation a visé l’appréciation de la mise en œuvre du PTT 2010-2012 d’appui au renforcement des capacités nationales de suivi et d’évaluation de la SCRP3. De façon spécifique, il s’est agi de :

- faire le point de la mise en œuvre du PTT 2010-2012 ;
- évaluer le niveau d’atteinte des résultats et des objectifs du PTT 2010-2012 en utilisant les critères classiques du CAD ;
- faire ressortir les bonnes pratiques et leçons apprises aussi au niveau institutionnel et organisationnel et les documenter ;
- formuler des recommandations pour le futur.

Qualité de la collaboration au cours de l’évaluation. Cette évaluation a été réalisée selon un timing défini par le bailleur. Les principaux acteurs susceptibles d’être intéressés par les résultats de cette évaluation n’y ont pas été associés. L’évaluation n’a utilisé ni les ressources financières nationales, ni les systèmes de paiement nationaux, mais plutôt les ressources financières et le système de paiement de la GIZ. Aucune structure nationale d’évaluation n’a pris part à cette évaluation et l’évaluation n’a pas pris en compte les secteurs de priorité nationale. Les raisons d’une telle démarche n’ont pas été explicitées par le Bailleur. Cependant, elle a suffisamment mis l’accent sur les leçons apprises et la responsabilité mutuelle dans les résultats obtenus. L’administration partenaire a été partiellement en charge de la gestion de l’évaluation, il y avait des nationaux à des postes clés de l’équipe d’évaluation, notamment, le consultant principal est un national. Les structures nationales d’évaluation ont participé à l’assurance-qualité de l’évaluation, notamment en validant le rapport d’évaluation. L’évaluation a été conduite en respectant les mécanismes nationaux d’évaluation et les
réseaux nationaux d’évaluation ont été impliqués. Cette implication est dependant relativement faible et concerne la réponse aux questionnaires et la présence à l’atelier de validation du rapport de l’étude. Le rapport de l’évaluation a été diffusé au niveau national. Il a en outre fait l’objet de distribution vers les bureaux des PTF et des secteurs qui collaborent avec l’OCS et la CSPEF. Mais il n’a pas été prévu un suivi de l’utilisation des résultats et de la mise en œuvre des recommandations de cette évaluation, ni un rapport de suivi de ces recommandations.

**Contribution de l’évaluation au renforcement des capacités des acteurs et du système national d’évaluation.** Ni les PTF, ni des structures ou personnes n’ont pris aux séances de renforcement de capacités dans le cadre de cette évaluation. Toutefois, elle a contribué à renforcer les capacités des acteurs de l’évaluation au Bénin, car la participation active à un atelier de validation de rapport d’étude constitue déjà en soi, une étape dans le processus de renforcement de capacité. En ce sens, elle a contribué à renforcer le système national d’évaluation.

Cependant, la capitalisation d’expérience, le transfert de connaissances et l’apprentissage des acteurs nationaux n’étaient pas des préoccupations importantes au cours de cette évaluation. L’évaluation pour le bailleur visait plus à répondre à des exigences programmatiques et réglementaires pour décider de la clôture du programme ou de sa poursuite. L’administration partenaire n’a pas eu l’opportunité de discuter l’agenda de l’étude pour garantir une bonne appropriation et une capitalisation par les acteurs nationaux. Le temps et les ressources de l’évaluation n’ont pas permis un apprentissage des acteurs nationaux. Il n’y a pas eu de difficultés particulières du côté des bailleurs lors de l’évaluation, mais on a constaté une faiblesse de leadership de la partie nationale. Cela a cependant influencé très peu l’apprentissage des acteurs nationaux. L’évaluation a un peu contribué au renforcement des capacités des structures, individus et réseaux nationaux d’évaluation.

---

**Conclusion partielle**

La collaboration partenaire-bailleurs dans le cadre de l’évaluation du Plan Triennal de Travail (PTT) 2010-2012 de l’OCS n’était pas meilleure que dans d’autres cas, ni la collaboration entre les structures nationales.
L'apprentissage des acteurs nationaux quoique existant est resté limité au cours de l'évaluation car cette préoccupation n’a pas été bien intégrée à l’agenda de l’évaluation dès le départ.

Il faut cependant noter que l’évaluation a contribué à renforcer la culture évaluative et le système d’évaluation au Bénin.

VI) OPPORTUNITÉS POUR UN TRAVAIL D'ÉVALUATION COLLABORATIVE PARTENAIRE-BAILLEUR DE FONDS AU BENIN

VI.1- Effets d’évaluations conduites par les bailleurs sur le système national d'évaluation

Souvent, les PTF réalisent ou font réaliser directement des évaluations de leurs interventions, uniquement par principe et non par manque de confiance dans la qualité du système national d'évaluation, ni par ignorance de l’existence d’un système national d’évaluation. Il s’agit d’une habitude d’avant la Déclaration de Paris qui se poursuit. Dans ces cas, les rôles de l’administration partenaire consistent en la participation à l’élaboration des TdR, l’amendement et la validation des TdR conçus par le partenaire, la participation au briefing de la mission, la facilitation de la mission (accès à la documentation, organisation de missions de terrain, organisation de réunions…), la participation au débriefing de la mission, l’amendement et la validation du rapport d’évaluation. La période de réalisation de ces évaluations est fixée en prenant en compte à la fois les besoins du pays partenaire et des contraintes des bailleurs. Elle prend aussi en compte les questions prioritaires pour le partenaire et contraintes de reporting du bailleur.
De l’avis des acteurs interrogés, il ressort de façon générale que, les TdR des évaluations conduites par les bailleurs sont amendés et validés par la partie nationale (80% des acteurs nationaux) même si dans quelques cas, les acteurs nationaux ont été impliqués dans des évaluations sans avoir eu l’opportunité de se prononcer sur les TdR (20%). Toutefois, ils sont 67% à avoir amendé et validé les TdR d’évaluation conçus par le partenaire sans avoir été au préalable, briefés sur lesdites évaluations malgré leur fonction de points focaux de ces évaluations dans l’administration. En tant que point focal, leur rôle était principalement de faciliter l’accès à la documentation, d’aider à l’organisation des missions de terrain, etc.

Pour 25% des répondants nationaux, les évaluations conduites par les bailleurs interviennent à un moment qui correspondait aux besoins du pays. Egalement 25% pensent qu’elles sont réalisées suivant le timing défini par les bailleurs. Mais la moitié des acteurs concernés pense que ces évaluations ont été réalisées au moment où, les deux parties (autorités nationales et partenaires) en ont senti le besoin. Cette volonté commune des deux parties de procéder à des évaluations se traduirait par la prise en compte effective des questions prioritaires de l’administration.

Toutefois, les répondants citent comme conséquences des évaluations conduites par les bailleurs :

- le retard dans l’implémentation des mécanismes et procédures d’évaluation définis par le système national (67%) ;
- le confinement des acteurs nationaux dans des rôles d’appui aux équipes d’évaluation et de validation des rapports sur l’initiative des bailleurs (75%) ;
- la faiblesse de l’offre d’évaluation au sein du système national (100%) ;
- la surcharge du système national avec des rôles secondaires (appuis aux équipes, participation à la validation des rapports…) en réalisant un trop grand nombre d’évaluations en même temps (100%) ;
- la faible appropriation et utilisation des résultats par la partie nationale (100%) ;
- le faible transfert de connaissances et le faible apprentissage (100%).

Ces insuffisances ne favorisent pas l’émergence du système national d’évaluation fort et efficace.
Selon les enquêtés, la faible implication des acteurs nationaux dans la conception des évaluations, l’insuffisance de synergie d’action entre les structures parties prenantes nationales, la non mise en œuvre des recommandations issues des concertations sur le système national d’évaluation, pourraient renforcer les conséquences négatives citées ci-dessus.

**Conclusion partielle.**

Pour une majorité des répondants, les évaluations conduites par les bailleurs pourraient mieux associer la partie nationale dès le départ pour accroître de fait l’appropriation.

Il ressort de l’analyse de ces différentes évaluations plusieurs dysfonctionnements et faiblesses relatives aux expériences d’évaluation collaborative notamment :

- le manque d’initiative de la partie nationale à lancer les évaluations ;
- la faiblesse du leadership de la partie nationale sur certaines évaluations ;
- le non-respect des délais de réalisation de l’évaluation ;
- la difficulté de mobilisation des partenaires au niveau national à la réalisation de l’évaluation.

En outre, toutes les expériences d’évaluation portant sur un programme de coopération comportent une forme ou une autre de travail collaboratif. Le défi principal réside dans le niveau de la collaboration, la transparence dans le partage d’information et la possibilité de renforcer les capacités par le biais de l’évaluation. Au regard des normes et des bonnes pratiques en la matière, il convient de renforcer la pratique de l’évaluation collaborative.

**VI.2- Perspectives pour les évaluations collaboratives partenaires-bailleurs de fonds.**

Près de 83% des acteurs nationaux affirment porter désormais une plus grande attention sur la dimension renforcement du système national d’évaluation que peuvent avoir les évaluations des bailleurs de fonds. Dans les années à venir, ils voient cette pratique d’évaluation collaborative enregistrer d’importants progrès.
Par ailleurs, au regard de ses impacts potentiels sur le système national d’évaluation, environ 60% des enquêtés se disent prêts à défendre auprès des bailleurs, l’approche d’évaluation collaborative pour la réalisation des évaluations futures. Dans ce cadre, les évaluations citées par les répondants sont : évaluation à mi-parcours du programme de pays du PNUD, évaluation de l’atteinte des OMD en 2016, évaluation finale du Projet d’Appui à la Gestion des Forêts Communales et évaluation des Accords de partenariat de Busan. En outre, des secteurs ou domaines particuliers qui se prêteraient davantage à l’évaluation collaborative que d’autres au Bénin. Il s’agirait des secteurs suivants : santé, éducation, hydraulique et autres secteurs liés à la lutte contre la pauvreté et à l’atteinte des OMD.

Selon les acteurs nationaux enquêtés, les principaux facteurs susceptibles de renforcer la pratique des évaluations collaboratives au Bénin sont :

- l’association des acteurs nationaux à la conception de l’évaluation ;
- la promotion et l'utilisation des résultats de l'évaluation ;
- l’affirmation du leadership national en matière d’évaluation et la synergie entre les acteurs nationaux ;
- le renforcement du système national d'évaluation ;
- la dotation des structures nationales d’évaluation acteurs en moyens humains, matériels et technologiques adéquats ainsi que le renforcement des capacités des acteurs en matière d’évaluation.

Les facteurs de risque pour l’émergence de l’évaluation collaborative au Bénin seraient :

- la faible culture évaluative (faible intérêt des acteurs nationaux, faible appropriation des enjeux et de l’utilité de l’évaluation, faible utilisation des résultats…) malgré les avancées notées ces dernières années ;
- les capacités limitées des structures nationales d’évaluations et l’insuffisance de synergie entre elles en termes de responsabilités et de division du travail ;
- le manque ressources du système national d’évaluation et l’insuffisance de compétences nationales en matière d’évaluation ;
- l’insuffisante implication des acteurs nationaux et de toutes les parties prenantes à la conception des évaluations conduites par les bailleurs.

Toutefois, pour tous les acteurs, en dépit des challenges, le Bénin dispose aujourd’hui des capacités pour exploiter au mieux le potentiel des études d’évaluation collaboratives. L’existence d’une politique nationale d’évaluation pour la période 2012-2021 assortie d’un

Pour améliorer la contribution des évaluations financées par les bailleurs au renforcement du système national d’évaluation, respectivement 86% et 71% des acteurs proposent de généraliser l’approche collaborative avec une plus grande attention au renforcement du système national et d’opérationnaliser un pôle de gestion de connaissances en matière d’évaluation au sein du système national d’évaluation.

Il convient de noter cependant qu’il existe au Bénin un terreau fertile à la coopération en matière d’évaluation. En effet, le Bénin s’est lancé dans plusieurs initiatives de coopération internationales sud-sud et nord sud qui portent déjà des perspectives positives.

A ce titre, il faut signaler que les efforts entrepris en matière de coopération internationale ont permis au Bénin de :

- démarrer une collaboration tripartite avec les départements ministériels homologues à savoir le Département de Suivi de la Performance et de l’Evaluation à la Présidence de la République d’Afrique du Sud et le Département d’Evaluation du Premier Ministre de la République d’Ouganda ;
- d’adhérer en tant que membres des pays du Sud à l’Initiative Internationale pour l’Evaluation d’Impact, une organisation non gouvernementale internationale qui finance les évaluations d’impact dans les pays en développement
- de lancer des discussions pour des futurs accords de partenariats et d’échanges sud-sud avec des pays tels que le Togo, le Niger et le Kenya.

**Conclusion partielle**

La généralisation de l’évaluation collaborative peut être facilitée par l’implication accrue des acteurs nationaux, la définition d’un cadre conceptuel clair de l’évaluation collaborative partagée par la partie nationale et les PTF et qui servirait de référentiel pour toute évaluation. Enfin, les structures non-étatiques qui devraient être associées au développement de l’approche collaborative dans les évaluations sont : (i) les organisations de la société civile (OSC) ; (ii) les bureaux d’évaluation (cabinets d’études) ; (iii) les ONG ; (iv) la bourse de travail ; (v) le secteur privé ; (vi) les centres de recherches.
Le développement de l’étude collaborative peut également être favorisé par la dynamique de coopération internationale active nord-sud et sud-sud engagées par le Ministère en charge de l’évaluation au Bénin.
### VII) CONCLUSION GENERALE

L’amélioration de la contribution des évaluations financées par les bailleurs au renforcement du système national d’évaluation, passe entre autres par la généralisation de l’approche collaborative avec une plus grande attention au renforcement du système national, l’opérationnalisation d’un pôle de gestion de connaissances en matière d’évaluation au sein du système national d’évaluation et le développement d’une fréquence d’évaluation trimestrielle du niveau méso au niveau macro.

Les structures nationales en charge de l’évaluation quant à elles peuvent favoriser la généralisation de ce type d’évaluation en :

- formant les acteurs à tous les niveaux du processus de mise en œuvre
- affirmant le leadership national en matière d’évaluation et de synergie entre les acteurs nationaux ;
- pérennisant les acquis du système national d’évaluation ;

- motivant le personnel des structures nationales ;
- dynamisant les réseaux nationaux d’évaluation.

Certaines structures autres que celles de l’administration publique devraient être associées au développement de l’approche collaborative dans les évaluations. Il s’agit en l’occurrence :

- des Organisations de la société civile ;
- du secteur privé ;
- des réseaux nationaux d’évaluation.

Il est proposé en termes de perspectives et d’actions à mener pour favoriser le développement de l’approche collaborative au Bénin :

- la réalisation d’évaluations conjointes Bailleur-Pays partenaire avec le Ministère en charge de l’évaluation en laissant le soin à la partie nationale de conduire le processus d’évaluation avec une assurance qualité prise en charge par les soins du bailleur ;
- **la mise en œuvre d’un programme pluriannuel de renforcement de capacités, incluant des évaluations dans l’approche Learning by doing ou des activités de formation dans le cadre de la conduite des évaluations ;**

- **la diffusion des bonnes pratiques et des approches d’évaluation telles que l’évaluation sensible au genre, à l’équité ou au développement durable à travers des formations qualifiantes ou diplômantes visant à développer des compétences nationales au sein de l’administration publique et de la société civile ;**

- **la réalisation d’évaluation régionales avec des études de cas-pays par les bailleurs en relation avec les pays partenaires volontaires en vue de favoriser un benchmarking et un partage des bonnes pratiques entre pays ;**

- **l’accompagnement des systèmes nationaux d’évaluation dans leur construction et le renforcement des cadres de suivi des performances des politiques publiques.**
<table>
<thead>
<tr>
<th>Principaux travaux envisagés</th>
<th>Organisations - pays associée</th>
<th>Rôle des réseaux et des mécanismes d’évaluation</th>
<th>Résultats attendus de ces activités pilotes</th>
<th>Risques et mesures d’atténuation</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 1. Définir au niveau national un guide adapté de conduite des évaluations collaboratives tenant compte des normes et standards internationaux en la matière | Plusieurs organisations à prospecter  
1. Agences du Système des Nations Unies (PNUD, UNICEF, UNW, etc.)  
2. Quelques agences partenaires bilatérales ayant pris part à l’initiative CPDE (France, Allemagne, USA)  
3. Banques de développement  
- Banque Africaine de Développement  
- Banque Ouest Africaine de Développement  
- Banque Mondiale | 1. Participer à l’élaboration du guide et à sa vulgarisation auprès de tous les acteurs nationaux et des donateurs | a. Clarifier la démarche et les approches de mise en œuvre d’une évaluation collaborative pour partager la même conception auprès de tous les acteurs. | 1. Non adhésion d’un bailleur à l’approche et la responsabilisation de la partie nationale pour conduire l’évaluation  
a. Prendre l’initiative et lancer les discussions au cours de l’année 2015 avec les différents bailleurs ayant pris part au CPDE |
3. Contribuer aux activités de renforcement de capacités  
4. Formuler des recommandations sur les résultats du processus  
5. Promouvoir les standards nationaux et l’utilisation des mécanismes nationaux pour la réalisation de l’évaluation | a. S’assurer que le Ministère chargé de l’Évaluation des Politiques Publiques dispose des capacités nécessaires pour mener une évaluation collaborative  
b. Dégager une appréciation commune de la performance du programme évalué et de la qualité de la coopération entre le pays partenaire et le bailleur dans la mise en œuvre de ce programme  
c. Identifier les faiblesses et les forces actuelles pour le développement à plus large échelle de l’approche collaborative au Bénin | 2. Financement de l’évaluation  
a. Programmer l’évaluation avec des ressources de contrepartie nationales pour rassurer le bailleur sur la volonté du gouvernement |
| 3. Intégrer des activités d’évaluation collaborative dans le prochain plan national d’évaluation du gouvernement | 6. Participer au processus de définition du nouveau plan national d’évaluation  
7. Contribuer à la mise en œuvre du plan national d’évaluation | a. Réalisation systématique à moyen et long terme d’évaluation collaborative sur les projets de coopération au Bénin. | 1. Non adhésion de plusieurs bailleurs à l’inscription des évaluations collaboratives de leurs projets de coopération dans le plan national  
2. Volonté politique de poursuivre ce type d’évaluation  
3. Financement des évaluations  
a. Sensibiliser les bailleurs et les décideurs à l’approche à travers le comité de pilotage de la SCRP  
b. Associer les réseaux d’évaluation  
c. Initier la demande d’évaluation au plus haut niveau de décision |
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

6. OCS (2009), Rapport de l’atelier régional de validation des termes de référence des évaluations nationales de la Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide au développement dans les pays africains francophones
ANNEXES

I. LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES

1. DADJO Eric, Coopération suisse
2. HODONOU Assogba, DPP/MAEP (Directeur)
3. DJOTO SEHIZOUN Antoine Luc, C/OCS/MDAEP par intérim
4. PADONOU Edouard, Représentant CESS Institute
STUDY ON COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION WORK IN BENIN

Final Version

February 2014
Foreword

This case study was prepared by a team of high-level experts under the supervision of the Evaluation Directorate-General with the technical and financial support of the Support Project for Operationalising the Development Strategy of the United Nations Development Programme.

The editorial team is as follows:

1. **Drafting of the report**
   
   Laboratoire d’Appui au Management et des Etudes Novatrices
   
   06 BP 1593 PK3 Cotonou – BENIN
   
   Telephone: (229) 21.33.71.12 /95.42.14.61
   
   E-mail: laboamen@yahoo.fr / houindag2@yahoo.fr
   
   • **Main consultant:** Dr David G. HOUGINS
   
   • **Associate consultant:** Mme Justine ODJOUBE

2. **Supervision and proofreading**
   
   • **Aristide N. DJIDJOHO,** Evaluation Director-general
   
   • **Oswald AGBADOME,** Evaluation Studies Supervisor

3. **International quality review**
   
   • **Jim RUGH**
   
   • **Ian HOPWOOD**
ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

SUMMARY

I) INTRODUCTION

I.1- Background and context of the study

I.2- Objectives and study findings

I.3- Structuring the case study

II) METHODOLOGICAL APPROACH

II.1- Preparation of the study

II.2- Document review

II.3- Additional data collection and tools

II.4- Data processing and analysis

II.5- Drafting and validating the report

III) BENIN’S EVALUATION SYSTEM

III.1- Evaluation mechanism for the Growth and Poverty Reduction Strategy

III.2- Evaluation System of the National Development Aid Policy

III.3- Institutional Framework for Public Policy Evaluation

III.4- National Evaluation Policy

III.5- State of the evaluation system in Benin

III.6- Recent changes in the country evaluation system in Benin

IV) REVIEW OF THE EVALUATION PROCESS OF THE PARIS DECLARATION

IV.1- Profile of partner-donors in the Paris Declaration process

IV.2- Role of the Paris Declaration Evaluation in the recent changes in the evaluation system in Benin

IV.3- Contribution of the Paris Declaration Evaluation to strengthening the evaluation system in Benin

IV.4- Actors’ assessment of the experience of the Paris Declaration Evaluation

IV.4.1- Evaluation of the collaborative nature of the Paris Declaration Evaluation

IV.4.2- Factors likely to ensure limited learning among country actors

V) REVIEW OF OTHER COLLABORATIVE EVALUATION EXPERIENCES

V.1- Assessment of the process of other collaborative evaluation experiences by actors

V.1.1- Review of the collaborative nature of evaluations

V.1.2- Factors likely to enable limited learning among country actors

V.2- Lessons of collaborative partner-donor evaluations
V.2.1- The evaluation of the GPRS II in 2012................................................................. 41
V.2.2- Evaluation of the OCS 2010-2012 Three-Year Work Plan ........................................... 42

VI) OPPORTUNITIES FOR COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION WORK IN BENIN 45

VI.1- Effects of the evaluations conducted by donors on the country evaluation system ....... 45
VI.2- Possibilities for collaborative partner-donor evaluations ............................................ 47

VII) GENERAL CONCLUSION............................................................................................ 50

BIBLIOGRAPHY.................................................................................................................. 53

I. LIST OF PEOPLE INTERVIEWED...................................................................................... 54
## ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

<table>
<thead>
<tr>
<th>Abbreviation</th>
<th>Description</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>AfrIAN</td>
<td>African Impact Analysis Network</td>
</tr>
<tr>
<td>ANCB</td>
<td>National Association of Municipalities in Benin</td>
</tr>
<tr>
<td>BEPP</td>
<td>Public Policy Evaluation Office</td>
</tr>
<tr>
<td>CAA</td>
<td>Autonomous Amortisation Fund</td>
</tr>
<tr>
<td>CCAD</td>
<td>Development Aid Coordination Unit</td>
</tr>
<tr>
<td>CAPOD</td>
<td>Development Policy Analysis Unit</td>
</tr>
<tr>
<td>CES</td>
<td>Country Evaluation System</td>
</tr>
<tr>
<td>C/FED</td>
<td>FED Unit</td>
</tr>
<tr>
<td>CIEIPP</td>
<td>Institutional Framework for Public Policy Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>CSE</td>
<td>Evaluation Monitoring Unit</td>
</tr>
<tr>
<td>CSPEF</td>
<td>Economic and Financial Programmes Monitoring Unit</td>
</tr>
<tr>
<td>DDPD</td>
<td>Departmental Directorate of Forecasting and Development</td>
</tr>
<tr>
<td>DGAE</td>
<td>Directorate-General of Economic Affairs</td>
</tr>
<tr>
<td>DGB</td>
<td>Directorate-General of Budget</td>
</tr>
<tr>
<td>DGE</td>
<td>Directorate-General of Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>DGGLD</td>
<td>Directorate-General</td>
</tr>
<tr>
<td>DGIFD</td>
<td>Directorate-General of Investments and Financing for Development</td>
</tr>
<tr>
<td>DGPD</td>
<td>Directorate-General of Development Policy</td>
</tr>
<tr>
<td>DGSPPP</td>
<td>Directorate-General of Programme and Project Monitoring</td>
</tr>
<tr>
<td>DPP</td>
<td>Directorate of Programming and Forecasting</td>
</tr>
<tr>
<td>GPRS</td>
<td>Growth and Poverty Reduction Strategy</td>
</tr>
<tr>
<td>GTC</td>
<td>Coordination Technical Group</td>
</tr>
<tr>
<td>HIPC</td>
<td>Heavily Indebted Poor Countries</td>
</tr>
<tr>
<td>INSAE</td>
<td>National Institute of Statistics and Economic Analysis</td>
</tr>
<tr>
<td>Acronym</td>
<td>Full Form</td>
</tr>
<tr>
<td>---------</td>
<td>-----------</td>
</tr>
<tr>
<td>JBE</td>
<td>Benin Evaluation Days</td>
</tr>
<tr>
<td>LPIM</td>
<td>Local Participatory Monitoring Impact</td>
</tr>
<tr>
<td>MAEP</td>
<td>Ministry of the Agriculture, Livestock and Fisheries</td>
</tr>
<tr>
<td>MDG</td>
<td>Millennium Development Goals</td>
</tr>
<tr>
<td>MEPPBG-DS</td>
<td>Ministry of the Evaluation of Public Policies and Privatisation Programmes</td>
</tr>
<tr>
<td>NDAP</td>
<td>National Development Aid Policy</td>
</tr>
<tr>
<td>NEP</td>
<td>National Evaluation Policy</td>
</tr>
<tr>
<td>NRG</td>
<td>National Reference Group</td>
</tr>
<tr>
<td>OCS</td>
<td>Social Change Observatory</td>
</tr>
<tr>
<td>PPBME</td>
<td>Planning-Programming-Budgeting, Monitoring-Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>PSIA</td>
<td>Poverty and Social Impact Analysis</td>
</tr>
<tr>
<td>ReBSEv</td>
<td>Benin Monitoring and Evaluation Network</td>
</tr>
<tr>
<td>RéNat-PSIA</td>
<td>National Network on Poverty and Social Impact Analysis</td>
</tr>
<tr>
<td>SDG</td>
<td>Strategic Development Goals</td>
</tr>
<tr>
<td>SPOS/UNDP</td>
<td>Support Project for Operationalising Strategies of the United Nations Development Programme</td>
</tr>
<tr>
<td>TFP</td>
<td>Technical and Financial Partner</td>
</tr>
<tr>
<td>ToR</td>
<td>Terms of Reference</td>
</tr>
<tr>
<td>TWP</td>
<td>Three-Year Work Plan</td>
</tr>
<tr>
<td>UEMOA</td>
<td>West African Economic and Monetary Union</td>
</tr>
<tr>
<td>UNDP</td>
<td>United Nations Development Programme</td>
</tr>
</tbody>
</table>
SUMMARY

In recent years in Benin, the growing interest of government authorities in Benin in evaluation has led to a gradual strengthening of the evaluation culture and an improvement in the Country Evaluation Monitoring System. However, there are still many challenges that need to be addressed to see real improvement and optimal functioning of the Evaluation Monitoring System in Benin. These challenges relate to existing individual and institutional capacities for appropriately addressing evaluation issues.

In Benin, the evaluations conducted in the public sphere (initiated and conducted by donors and by the Directorate-General of Evaluation in recent years) have helped to address the challenges mentioned above through the sharing of knowledge and best practices. However, their design and their execution could have been more effective.

That is why the collaborative approach adopted in the Paris Declaration Evaluation seems to be a solution that could develop the capacity of the Country Evaluation System while conducting evaluations.

In undertaking this study on this work, Benin aimed to assess the quality of the collaboration on evaluation work at country level and to propose concrete actions with a view to strengthening this collaboration and the country evaluation system.

The results of this case study show that the country evaluation system is characterised by:

- A strong political will to ensure effective national ownership of the evaluation and effectiveness issues in public policies;
- Low evaluation demand that has risen sharply in recent years in the public sector;
- Emergence of national public and private expertise in evaluation;
- Use of evaluation that is still insufficient but significantly improving;
- A National Evaluation Policy that defines these internal and external guidelines for planning and conducting evaluations.

The country evaluation system has therefore significantly improved, which can be seen in the growing number of evaluations conducted in recent years.

Therefore, partner-donor collaboration in the Paris Declaration Evaluation was overall better than in other evaluation cases. Likewise, the Paris Declaration Evaluation was the opportunity to quite significantly develop the evaluation culture and the capacities of national structures and individuals. Moreover, this evaluation could constitute a basis for coming up with a framework for future collaborative partner-donor evaluation. Lastly, the collaborative nature of the Paris Declaration Evaluation on Aid Effectiveness is clear. However responsibilities were not evenly distributed.
Moreover, the study findings highlighted that the beginnings of a collaborative approach exist in other recent evaluations conducted in Benin, including: (i) the Ten-Year Education Sector Development Plan; (ii) the West African Economic and Monetary Union (UEMOA) Regional Economic Programme; (iii) the Growth and Poverty Reduction Strategy I (GPRS I) and GPRS II; (iv) the 2010-2012 Three-Year Work Plan (PTT) of the Social Change Observatory (OCS). These initial efforts have helped develop collaborative evaluation in Benin.

An example to note is the evaluation of the GPRS II in 2009, which was effective in terms of its collaborative nature: (i) various actors’ participation in the different stages of the process; (ii) developing the capacities of country actors, structures and individuals. But it did not significantly impact the evaluation networks.

Partner-donor collaboration as part of the OCS 2010-2012 Three-Year Work Plan was not very effective, yet it contributed to learning among actors and the strengthening of the evaluation culture and the evaluation system in Benin.

With regard to opportunities for collaborative partner-donor work in Benin, the following can be noted: (i) a strong trend towards the widespread use of the collaborative approach with a greater focus on strengthening the country system; (ii) operationalising an evaluation knowledge management hub in the country evaluation system; and (iii) developing a three-yearly evaluation schedule at both meso and macro levels.

To this end, country evaluation structures should: (i) ensure the training of actors at all levels of the evaluation implementation process; (ii) develop and affirm country leadership when it comes to evaluation and synergy between country actors; (iii) help ensure the sustainability of the gains achieved; and (iv) develop the country evaluation system.

Finally, other structures than public administration ones should be involved in developing the collaborative approach in evaluations including: civil society organisations; (ii) the private sector; and (iii) country evaluation systems.
I) INTRODUCTION

I.1-Background and context of the study

The Ministry of the Evaluation of Public Policies, the Promotion of Good Governance and Social Dialogue (MEPPPBG-DS) is responsible for conducting the policy of the Government of the Republic of Benin when it comes to the evaluation of public policies. In this regard, it is responsible for the implementation of the 2012-2021 National Evaluation Policy of Benin through its technical branch, the Directorate-General of Evaluation (DGE)\(^1\) (Ex. BEPP).

The Beninese Government decided to develop country evaluation capacities in general and public administration capacities in particular with a view to having the resources needed to conduct quality evaluations in Benin, which help make public action more effective.

This is consistent with the Paris Declaration on Aid Effectiveness, which considers partner countries’ ownership and donors’ alignment to be two main principles of effective aid. Following the evaluation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness in Benin, whose conclusions and recommendations stress the need to strengthen collaboration on evaluation issues, the MEPPPBG-DS through the DGE committed to an initiative of a study on collaborative partner-donor evaluation work.

This initiative aims to identify and exploit the possibilities of promoting evaluation in partner countries through collaborative work between donors and country partners.

The study on collaborative partner-donor evaluation work was mandated and commissioned by the EvalNet network of the Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD DAC) in November 2012. Since then, some 18 partner countries and 15 multilateral and national donor agencies have confirmed their interest in participating in this study. As this initiative was consistent with the 2012-2021 National Evaluation Policy, the DGE decided to conduct the Benin case study with the support of Support Project for Operationalising Strategies of the United Nations Development Programme (SPOS/UNDP).

I.2-Objectives and study findings

The main objectives of the Benin case study are as follows:

---

\(^1\) The DGE has replaced the Public Policy Evaluation Office (BEPP) since 2013.
1. To understand the potential for creating the capacities of the collaborative evaluation network;
2. To learn lessons about capacity development strategies;
3. To pave the way for future partner-donor collaboration on evaluation work.

A partner-donor collaboration mechanism must be proposed at the end of a project in particular. This network does not want to see a new network or a new structure, but simply a group of key evaluation actors from both the partner and donor sides who are collaborating on evaluation work with the long term in mind.

Benin’s main aim of participating in this study is twofold: to assess the quality of the collaboration on evaluation work at country level and to put forward concrete actions with a view to strengthening this collaboration and the country evaluation system.

I.3-Structuring the case study

The report on the study of collaborative partner-donor evaluation work is structured in six sections: (i) an introduction; (ii) methodological approach; (iii) description of the evaluation system implemented in Benin and its evolution; (iv) review of the Paris Declaration evaluation process; (v) review of other experiences of collaborative evaluations; (vi) opportunities for collaborative partner-donor evaluation work in Benin in the future.
II) METHODOLOGICAL APPROACH

The methodology of this study focuses on a research and action approach based on the involvement of all stakeholders in this study. It was conducted over five stages.

II.1- Preparation of the study

The first stage was the preparation of the study. It consisted in coming up with new terms of reference for the study and then finalising with the Directorate-General of Evaluation (DGE) the timeline and work plan. Then, draft questionnaires were drawn up and validated by all the stakeholders attending a workshop organised with the support of the DGE.

II.2- Document review

Document review. First, documents that were available about the following items were compiled and summarised:

- The 2006-2011 Strategic Development Goals (SDG);
- The GPRS III 2011-2015;
- The report on the second phase of the evaluation of the implementation of the Paris Declaration Aid Effectiveness;
- The report on the evaluation of the GPRS 2007-2009;
- The report on the evaluation of the OCS 2010-2012 Three-Year Work Plan;
- The National Evaluation Policy (BEPP, 2012);
- The National Development Aid Policy (PNAD);
- The Decree on the creation of the National Network on Poverty and Social Impact Analysis (RéNat-AIPS);
- The charter of the AfrIAN Network;
- The report of the RebSEv General Assembly of September 2013;
- The minutes of the meetings of the National Reference Group for the Paris Declaration Evaluation;
In addition, it helped identify the government structures and the development partners involved in evaluation work in Benin, whether on the side of supply or demand or in using the evaluation findings, along with those who have taken part in any capacity in the evaluation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness.

II.3- Additional data collection and tools

Two questionnaires were drafted and validated by the DGE but more important, by all the stakeholders at a technical workshop launching the study. They helped to collect both quantitative and qualitative data.

This data was collected from national structures involved in evaluation in Benin and technical and financial partners that support development in Benin. More specifically, these questionnaires were sent to all the stakeholders of the study namely:

- Public administration structures involved in evaluation: the Directorate-General of Programme and Project Monitoring (DGSPP), OCS, National Institute of Statistics and Economic Analysis (INSAE), DGE, Economic and Financial Programmes Monitoring Unit (CSPEF), Directorate-General of Economic Affairs (DGAE), Directorate-General of Investments and Financing for Development (DGIFD) as well as the 26 Directorates of Planning and Forecasting (DPP) and Monitoring and Evaluation Units (C/CSE) of sector-based ministries making up the government;

- Representatives of Swiss Cooperation, the UNDP, the Royal Embassy of Denmark, UNICEF and the French Agency for Development (AFD), this group represents the five financial and technical partners chosen on the basis of their involvement in the monitoring and evaluation and the scale of the interventions in Benin;

- Representatives of the civil society.

The questionnaires are mainly based on the contribution (or lack of) in phase 2 of the evaluation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness in strengthening country evaluation structures and the country evaluation system, the Benin evaluation process—technical and financial partners of other programmes and initiatives (other than the Paris Declaration) and their possible contribution to developing country evaluation capacities and the country evaluation system.

The first section of the questionnaire is related to the quantitative approach for which most of the questions are closed.
The second section of the questionnaire used a qualitative approach to collect assessments of people surveyed concerning the contribution of the Paris Declaration Evaluation and other evaluations of Benin and technical and financial partners to building country evaluation capacities and the country evaluation system and concerning the possible opportunities for conducting collaborative evaluations aiming to build country evaluation capacities and the country evaluation system in the future between the Beninese Government and the technical and financial partners.

It is important to point out that before this data collection stage, additional exchanges with stakeholders were held at a national workshop to launch and validate tools of the study, with regard to the elements available.

This data collection mainly took place in Cotonou where most of the central structures of the public administration, civil society and technical and financial partners involved in the evaluation in Benin are concentrated. Annex 1 provides the list of people who participated. In total, 43 people were interviewed including 28 country actors and 5 technical and financial partners who effectively responded to questionnaires.

II.4- Data processing and analysis

The fourth stage concerned processing and analysing information. Using a wide range of analysis techniques, it determined the contribution (or lack thereof) of the evaluation of the implementation of the Paris Declaration, and other joint evaluations on developing country evaluation capacities and the country evaluation system.

Quantitative data were the subject of a uni-multi trend analysis and qualitative data were analysed with triangulation techniques and analysis grids. This stage was therefore based on an analytical approach of the different sections concerned, the review and synthesis of documents and literature available, data tabulation and comments, and a systemic approach to analysing stakeholders’ opinions. Survey findings and analysis of the content of the interviews were used to make specific proposals regarding the future of collaborative evaluation.

Lastly, a limited group of four people including the director of the DPP/MAEP, the acting coordinator of the Social Change Observatory (OCS), the Swiss Cooperation representative of the CESS Institute consulting firms were interviewed individually in order to delve deeper into the aspects relating to conducting future collaborative partner-donor evaluations in Benin.
II.5- Drafting and validating the report

To establish a comparison and a simple synthesis of the conclusions of the country reports, a standard plan was proposed and served as a basis for structuring this report. On this basis, a mid-term report was drafted with the data collected, synthesised and analysed and submitted to the partner for validation.

Observations and amendments were taken into consideration to draft a final version of the report.

III) BENIN’S EVALUATION SYSTEM

In Benin, the evaluation system was established, together with a system of its additional monitoring component, with the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) initiative and the drafting of a first document, the Growth and Poverty Reduction Policy (GPRP). It was then consolidated with the implementation of the Monitoring and Evaluation Units at the level of all the ministries and is gradually being strengthened.

Monitoring received the most attention in the beginning. Public authorities in charge of evaluation of public policies have increasingly been focusing on public policy evaluation since 2007. This can be seen in the creation of a Public Policy Evaluation Office, which has become the Directorate-General of Evaluation. It is also important to note the revitalisation of the technical group of technical and financial partners on monitoring and evaluation, which has been coordinated by the UNDP since 2001.

Benin has a country evaluation system that is based on three components:

(i) An evaluation mechanism for the Growth and Poverty Reduction Strategy (GPRS);
(ii) An evaluation structure for the National Development Aid Policy;
(iii) An institutional framework for public policies, the government’s overall policy and interventions that do not concern the GPRS.

III.1- Evaluation mechanism for the Growth and Poverty Reduction Strategy

The Growth and Poverty Reduction Strategy (GPRS) is the overall strategic planning document implementing the Alafia Benin 2025 vision over the interim period of 2011-2015. It
defines the strategic areas of the Government’s intervention that constitute levers for economic growth and alleviating poverty.

To effectively assess the GPRS, an overall monitoring and evaluation mechanism made up of a monitoring mechanism and an evaluation mechanism was designed. The GPRS evaluation mechanism aims to measure the effects and impacts of policies and strategies implemented to help targeted groups with a view to meeting development goals (growth, poverty reduction and social development).

This evaluation mechanism is expected to make it easier to conduct selected studies on the impacts of poverty policies and programmes and an evaluation study on the effectiveness of sector-based strategies and public policies focusing on poverty.

To accomplish this mission, evaluations must be conducted to establish links between the execution of programmes and projects, the results in terms of development and the well-being of targeted groups.

This mechanism has two sub-systems:

- **Sub-system 1**: "Evaluation of the impact on poverty" is coordinated by the Social Change Observatory (OCS). The **mission** of this sub-system is to measure the effects and the impact of the execution of the projects, programmes and actions concerning the targeted groups and on the development goals (growth, poverty alleviation, meeting the MDGs and social development). These evaluations help to establish links between the execution of programmes and projects and results in terms of development and the well-being of targeted groups. The expected **outputs** of this sub-system are: (i) reports on the selected studies on the impact of policies and programmes on poverty according to terms of reference that are reviewed annually and take the GPRS priorities into account with the assistance of impact evaluation instruments including the Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) and the Local and Participatory Impact Monitoring (LPIM) whose use is gradually being reinforced at central, sector and decentralised levels.

- **Sub-system 2**, "Sector-based and overall evaluation of the effectiveness of public policies" is coordinated by the Directorate-General of Evaluation. Its **mission** is to measure the impact of sector-based strategies and overall policies on development goals (growth, poverty alleviation and social development). These evaluations assess the effectiveness of policies and strategies with a view to improving them. The main
outputs are reports of evaluation studies of the effectiveness of sector-based strategies and public policies focusing on poverty including: (i) mid-term evaluation and final evaluation reports of the GPRS; (ii) reports on the evaluation of public policies. The Public Policy Evaluation Office coordinates this system.

The main expected output of the GPRS III evaluation mechanism is the “National Report on the Evaluation of the GPRS and on Public Policies” to be conducted mid term and at the end of implementation of the GPRS III.
Figure 1: GPRS EVALUATION MECHANISM

**MINISTRES** → **CONSEIL D’ORIENTATION** ← **CHEFS DE MISSION DIPLOMATIQUE**

**ACTEURS NON ETATIQUES : SOCIETE CIVILE, SYNDICATS, SECTEUR PRIVE** → **COMITE DE PILOTAGE** ← **GROUPE TECHNIQUE SECTORIEL DES PTF SUR LE SUIVI DE LA SCRP ET DES APPUIS SECTORIELS**

<table>
<thead>
<tr>
<th>SS1: POVERTY IMPACT EVALUATION</th>
<th>SS2: OVERALL SECTOR EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>ACTORS:</strong> OCS, CSPEF, DGSPP, DGB AND SECTOR-BASED MINISTRIES</td>
<td><strong>ACTORS:</strong> DGE, RESEARCH CENTRES, UNIVERSITIES</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>OUTPUTS:</strong> REPORTS OF THE SILP, AND OF THE PSIA, REPORT ON THE NATIONAL SOCIAL PROFILE</td>
<td><strong>OUTPUTS:</strong> EVALUATION REPORTS OF SECTOR PUBLIC POLICIES</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**COUNTRY EVALUATION REPORT ON THE GPRS AND ON PUBLIC POLICIES**  

Ministries, Advisory Council, Heads of Diplomatic Mission, Non-Governmental Actors: Civil Society, Trade Unions, Private Sector, Steering Committee, Sector-Based Technical Group of Technical and Financial Partners and Sector Support

### III.2- Evaluation System of the National Development Aid Policy

Evaluation system of the National Development Aid Policy aims to:

- Ensure that for every type of aid received, performance and effectiveness indicators are provided and aid beneficiaries know about them;

- Measure the impact of aid on the completion of all or part of the development programme in Benin in any of the policy documents (SDG, GPRS, Priority Action
Pla—PAP, etc.) and for which it was commissioned and the impact of this programme on the targeted beneficiary populations.

These evaluations will help to better assess aid effectiveness and to better synchronise the mobilisation of aid with the programming of subsequent sector-based activities.

The main expected outputs of this programme are a list of performance and aid effectiveness indicators and reports on the poverty and social impact evaluations, local participatory impact monitoring, the general report on public policy evaluation, the aid performance report and the country evaluation report of the National Development Aid Policy.

It is structured in two sub-systems: **Sub-system 1**, “Evaluation of performance and effectiveness indicators” and sub-system 2 “Evaluation of the impact of aid on development policies and programmes in official programmes in official political documents (SDG, GPRS, PAP, etc.).

The structuring of the evaluation system of the National Development Aid Policy is practically identical to that of the GPRS. It is as follows:
**FIGURE 2: EVALUATION MECHANISM FOR THE NATIONAL DEVELOPMENT AID POLICY**

<table>
<thead>
<tr>
<th>MINISTRES</th>
<th>CONSEIL D'ORIENTATION</th>
<th>CHEFS DE MISSION DIPLOMATIQUE</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ACTEURS NON ETATIQUES : SOCIETE CIVILE, SYNDICATS, SECTEUR PRIVE</td>
<td>COMITE DE PILOTAGE</td>
<td>GROUPE TECHNIQUE SECTORIEL DES PTF SUR LE SUIVI DE LA SCRIP ET DES APPUIS SECTORIELS</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**SS1: EVALUATION OF THE IMPACT OF POVERTY AID**

**ACTORS:** OCS, INSAE, CAA, BEPP, CSPEF, DGIFD, C/FED, DGAE, DGGLD, DGPD, DDPD, ANCB, CAPOD, CIVIL SOCIETY, DPP OF SECTOR-BASED MINISTRIES etc.

**OUTPUTS:** REPORTS OF THE SILP, AND OF THE PSIA, REPORT ON THE NATIONAL SOCIAL PROFILE

**SS2: EVALUATION OF THE PNAD AND AID PERFORMANCE INDICATORS**

**ACTORS:** BEPP, CCAD, OCS; DGPD, DGIFD, INSAE, CSPEF, DGGLD, CAA, C/FED, DGSPP, ANCB, RESEARCH CENTRES, UNIVERSITIES.

**OUTPUTS:** OVERALL REPORT ON THE EVALUATION OF PUBLIC POLICIES, AID PERFORMANCE REPORT, ETC.

**UNDP COUNTRY EVALUATION REPORT**

**Source:** 2010, Republic of Benin, 2011-2015 GPRS III

Ministries, Advisory Council, Heads of Diplomatic Mission, Non-Governmental Actors: Civil Society, Trade Unions, Private Sector, Steering Committee, Sector-Based Technical Group of Technical and Financial Partners and Sector Support

However, this evaluation system is not yet in the active phase.

**III.3- Institutional Framework for Public Policy Evaluation**

A diagnostic study of the country evaluation capacities conducted in 2009 by the BEPP with the support of the UNDP found that evaluation was not often used in management practices. This study helped reveal serious problems such as weak existing capacities, unorganised
evaluation activities, reticence of managers and the low amount of resources allocated to the rare existing evaluation services.

In light of this, the Beninese Government decided to make public policy evaluation a national priority. It has also committed to developing country evaluation capacities, an evaluation culture and its institutionalisation.

To ensure consistency and effectiveness while conducting public policy evaluations, the Directorate-General of Evaluation established an Institutional Framework for Public Policy Evaluation.

The Institutional Framework for Public Policy Evaluation is a specific system that identifies and compiles all the structures and categories of actors working in public policy evaluation processes in Benin. It has helped to define the relations and roles among the various stakeholders identified. It constitutes a melting pot for collaboration between the different structures and the Directorate General of Evaluation when it comes to conducting evaluation studies.

The Framework was developed through the conduct of several public policy evaluations, each bringing together different categories of actors concerned. It was also used within the framework of the implementation of the National Evaluation Policy to develop the capacities of the different actors.

It is composed of several groups of actors, namely:

1. **Coordination structures:**

   **The Directorate General of Evaluation**, in charge of the implementation of the Government’s evaluation policy. It is the central structure of the system responsible for conducting evaluations of national public policies and ensuring the collaboration and the dissemination of information to actors in the framework.

   **The National Evaluation Council** is multi-disciplinary body representing the various actors in the framework. It comprises representatives from the public sector, civil society and universities. It has a mandate to guide and develop evaluation activities in Benin by advising the Government about its evaluation policy and the quality of country evaluation capacities. It is important to note that the National Evaluation Council is a structure that was created to promote evaluation and ensure compliance with evaluation standards. It has a role of governing evaluation activities and ensuring
the quality of evaluations. It has a consultative and advisory role in the methodological approach used in evaluation systems. The decree that established this body was enacted in 2012 and is a major step forward and a reform in and of itself. The National Evaluation Council therefore stemmed from the Institutional Framework for Public Policy. It was established by a presidential decree and the national budget provides funding for its operation;

2. **Structures involved at central level:** They help conduct evaluations by ensuring, where needed, that social and economic components are addressed in the evaluated policies and help shed light on the different sector-based implications of the policies and their impacts both at macro-economic and micro-economic level. They are the Social Change Observatory, the Directorate-General of Development Policies (DGPD), the Directorate-General of Monitoring Projects and Programmes (DGSPPP), the National Institute of Statistics and Economic Analysis (INSAE), the Capacity Building Project for Development Policies (CAPOD), the Economic and Financial Programmes Monitoring Unit (CSPEF), the Directorate-General of Economic Analysis (DGAE), the Inspectorate-General of the State (IGE);

3. **Sector-based implementation structures:** The Directorates of Planning and Forecasting (DPP) and Monitoring and Evaluation Units (CSE). They inform the DGE about the projects and programmes conducted, cooperate on evaluations and coordinate the information and exchanges with government projects and development agencies under their supervision whose interventions are part of the evaluation.

4. **Structures involved at sector level:** Sector steering committees of the GPRS, management units of the projects and programmes, agencies and structures under the supervision of the ministries. These structures help conduct evaluations via their very presence throughout the process to varying degrees. They are also the main providers of information from the monitoring of the execution of interventions;

5. **Institutions involved:** National Assembly, Audit Chamber of the Supreme Court and the Economic and Social Council. These structures are involved in evaluations in terms of information and communication of reports;

6. **Structures at deconcentrated and local level:** Prefectures, Departmental Directorates of Forecasting and Development, departmental sector-based directorates, local governments. They participate in conducting evaluations, identifying stakeholders,
contributing to the supervision of evaluation managers during field work and providing the information and data needed to complete studies;

7. **Non-governmental stakeholders**: Technical and financial partners, civil society organisations, the private sector, universities and training institutes. They contribute to evaluations by participating in evaluation bodies (steering committees, reference group) and validating evaluation reports. These actors also provide technical, scientific and financial support to the evaluation as well as an independent qualitative opinion that represents the beneficiary populations’ opinions of public policies.

The structures represented in the Institutional Framework for Public Policy Evaluation all participate in strengthening the country evaluation system through the different roles that are defined while conducting the evaluation and implementing the National Evaluation Policy.

The different structures identified have types of relations with one another:

- Functional ties, particularly when it comes to disseminating and capitalising on information about the evaluation between structures;
- Participation ties relating to the implementation of the evaluation and use of the results;
- Representation ties, which specifically concern actors in the National Evaluation Council.

The Institutional Framework for Public Policy Evaluation was welcomed by stakeholders and it has made it possible for evaluations to be conducted more easily than in the past and for capacities to developed at national level. It is presented in the figure below:
Figure 3: PUBLIC POLICY MONITORING AND EVALUATION SYSTEM

Functional ties: Circulation and capitalisation on information evaluation between structures

Participation ties: Implementation of evaluation and use of results

Representation ties: Actors working in the National Evaluation Council, circulation of results
III.4- National Evaluation Policy

In September 2012, the Government of Benin adopted a 2012-2020 National Evaluation Policy. This policy established the necessary organisation and tools to better assess public policies and the quality of public services in Benin. It focuses on using resources rationally and optimally, thereby improving the quality of public administration services.

The National Evaluation Policy is applied to the Government, the central public administration and its deconcentrated structures, as well as decentralised administrations.

The National Evaluation Policy defines the overall framework (internal and external guidelines) for planning and conducting evaluations, as well as the use of lessons learned from these evaluations in the results-based management system in the Republic of Benin.

It is part of the implementation of the Growth and Poverty Reduction Strategy (GPRS), particularly the strengthening of monitoring and evaluation and institutional reforms in particular aiming to make public administration more effective while working to achieve the Government’s development goals.

In addition, the National Evaluation Policy aims to promote institutional responsibility in seeking information and building managers’ accountability.

It aims to:

- Promote the evaluation culture in the public administration;
- Promote the tools needed to assess public policies;
- Contribute to optimising and rationally using public resources;
- Help to capitalise on knowledge and disseminate best practices on public management;
- Strengthen accountability and good governance in the public administration;
- Systemise accountability of institutions and citizens.

This National Evaluation Policy has made the Institutional Framework for Public Policy Evaluation the core of collaboration between the different structures of the Directorate General of Evaluation in its implementation, without challenging the two other evaluation systems of the GPRS III and the National Development Aid Policy.
III.5- State of the evaluation system in Benin

An evaluation system is characterised by:

- Sustained evaluation demand at various levels in a number of sectors;
- Available competent evaluation services;
- A practice for using evaluation results in the public sector and in the public arena;
- An institutional framework guaranteeing the public’s confidence in evaluation.

With regard to demand, the evaluation of Benin was conducted in the past at the request of the technical and financial partners, and implemented for the most part by external foreign consultants, with a varying degree of participation of country consultants. However, since 2005, the year the Paris Declaration on Aid Effectiveness was implemented, there have been more and more joint evaluations conducted, with more involvement of country experts and bodies in the management and conduct of evaluations.

It is clear that the principal development actors in Benin are familiar with evaluations, but do not conduct them regularly mainly because there is no budget devoted to them. Although evaluation is essentially managed by services and managers with a remit that is essentially focused on monitoring and evaluation, very few structures have a budget that is specifically dedicated to evaluation. Evaluations are conducted in general, either in response to donors’ requirements or via regulatory or legal obligations and, to a lesser extent, on their own initiative.

With regard to supply, there are very few consulting firms specialised in evaluation in Benin. When the need arises, individuals with evaluation skills are called upon, who are becoming increasingly abundant in the country. Indeed, a school for training engineers and statisticians and a training centre for statistical technical agents in Cotonou help provide professional data collection and analysis capacities. Skills are acquired in general or generic university courses related to evaluation sciences such as statistics or the economy or even social sciences that work with planning such as sociology and other sciences. At national level, there are practically no training courses specifically devoted to evaluation. These evaluation experts benefit from little vocational continuing education. They generally acquire knowledge about evaluation from continuing education opportunities such as traineeships,
training and retraining seminars in Benin or abroad, specifically in Canada and France, reading specialised documents and learning about colleagues’ experiences. Most of these skilled individuals rarely exercise the role of evaluators as a main profession.

- Although it is true that agents whose initial training addresses the subject of evaluation (planners, statisticians, economists and project administrators-managers) work throughout the evaluation system, it is also true that the number of staff is often very limited;

- With regard to conducting an evaluation, the use of advanced methodologies is still in the early stages, the participatory approach remains weak and is concentrated within public structures. The dissemination of evaluation results is also limited. It has also been noted that a considerable number of consultants are not aware of evaluation techniques and standards and that evaluation capacity is low (an insufficient number of tools and standards, specific evaluation training courses, concepts and methodologies or an inadequate command of them).

Efforts must therefore be made when it comes to continuing education to update knowledge and develop ownership of new tools.

**With regard to capacity development**, to increase the evaluation demand and interest of a range of national actors, the DGE organises a conference called **Benin Evaluation Days** every two years. It is organised and financed by the government and its partners and brings together a group of international and national evaluation actors with the participation of many countries from all over the world and various international organisations. It was held in 2010, 2012 and 2014 and aims to share experience and institutionalise evaluation in Benin and in other countries. The conference brings together civil society and country evaluation networks to work on evaluation themes and is a forum to assess the qualitative changes made in conducting evaluations. It plays a decisive role in mobilising country actors, reducing fears of evaluation in the public administration and urging the governments to engage in actions in favour of evaluation.

**With regard to use, evaluation results** are not sufficiently taken into account, even if a positive shift over time has been noted due to the gradual implementation of results-based management. One of the principles of this type of management is taking decisions based on factual observations.
Results of evaluations conducted by the Directorate-General of Education adhere to a defined process including:

- The transmission of the report to the Council of Ministers for validation and recommendations to the ministries concerned;
- The transmission of the report to the various stakeholders having participated in the evaluation;
- The transmission to the departments that are responsible for dealing with the recommendations;
- The publication of reports and their dissemination through an overall annual report.

Although it is effective for reports to be used, the major challenge today is still in monitoring the use of evaluation reports and documentation of their influence on public policies implemented in Benin. Overall, actors have assessed that evaluation reports are not used very much and did not have a notable impact on policies evaluated. This can also be explained by the fact that there are no effective systems for monitoring recommendations, which, although implemented, do not necessarily benefit from a reporting system. However, it was noted that evaluation reports are commonly used to:

- Help make decisions (instructions of the Council of Ministers on the basis of recommendations from evaluation reports),
- Be informed and inform populations, technical and financial partners and other government structures so as to mobilise the necessary actors to make policy implementation more effective or design new interventions,
- Improve the implementation of policies, programmes and projects by creating new synergies at the level of execution structures and technical and financial partners,
- Put emphasis on best practices with a view to their lasting use,
- Inform and mobilise civil society and beneficiaries on the basis of their interests,
- Propose new reforms to the government.

In Benin, three networks work on evaluation activities:

- **The Beninese Monitoring and Evaluation Network, ReBSEv**: Created in 2012, the network experienced a period of lethargy. Its activities effectively resumed in September 2013 with a General Assembly during which the new rules and regulations
of the network were adopted. The main activities chosen for the 2013-2015 period are as follows: the production of monthly newsletters and the drafting of a strategic plan. The first draft of the 2014-2015 strategic plan is currently being written. ReBSEv is a member of the African Evaluation Association (AfrEA) and represents Benin in this continent-wide forum.

- **The National Network on Poverty and Social Impact Analysis, RéNat-PSIA**: created in 2011, it aims to develop capacities of national structures (sector-based ministries, research centres, consulting firms, etc.) relating to impact analysis. It comprises public administration structures involved in impact analysis issues, research centres, consulting firms, civil society organisations and technical and financial partners involved in impact analysis. The National Network on PSIA comprises three organs: the steering committee, the technical committee and the permanent technical secretariat. The secretariat is ensured by the Social Change Observatory. Its 2014-2018 Strategic Plan was adopted in February 2014.

- **African Impact Analysis Network (AfrIAN)**: created in 2010 following a regional forum on impact analysis from 11 to 13 October in Cotonou on the theme “Impact Analysis in Africa: Decision-making practice and assistance”. The approximately one hundred participants decided to create a network for exchange and a framework for consultation on impact analysis at regional level. It is a virtual network of exchanges that firstly aims to develop capacities of members in such analysis. It is a tool to be used to facilitate, assist in decision-making and provide information on directions taken concerning impact analysis and an instrument to advocate impact analysis. The main objective of the network is to foster the circulation of information, experiences and initiatives coming from members. A point of access was created on the OCS website. The network is a forum dedicated to sharing experiences, deepening discussions and formulating proposals to submit to regional governmental bodies and people working in the field on the basis of reasoned and concerted opinions in order to develop more consistent development actions.

**III.6- Recent changes in the country evaluation system in Benin**

The country evaluation system has improved on the whole since 2012. However, the extent to which it has improved varies according to the people surveyed. Basically, a third of the survey
participants (36.36% of country actors and 33.33% of technical and financial partners) considered that this improvement was significant while the remainder (64% of country actors and 67% of technical and financial partners respectively) felt that there had been a slight improvement.

Likewise, survey participants recognised that political authorities’ interest in and support for the country evaluation system have grown since 2012. As proof, they mentioned the institutionalisation of evaluation, the drafting and adoption of a national evaluation policy, the effective functioning of monitoring and evaluation units in ministries and institutions, the existence of evaluation networks and the periodic organisation of Benin Evaluation Days. Table 1 indications below effectively show this recent evolution.

Tables 1 and 2 present the results of the questionnaires given. A total of forty-three (43) people replied.

Table 1: Assessment of the evolution of the Country Evaluation System in Benin since 2012.

<table>
<thead>
<tr>
<th>PARAMETERS ANALYSED</th>
<th>Worsening</th>
<th>No improvement</th>
<th>Slight improvement</th>
<th>Significant improvement</th>
<th>Very considerable improvement</th>
<th>TOTAL</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>No.</td>
<td>Indications</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1</td>
<td>Overall assessment</td>
<td>0%</td>
<td>0%</td>
<td>64%</td>
<td>36%</td>
<td>0%</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>Interest and support on the part of political authorities</td>
<td>0%</td>
<td>0%</td>
<td>36%</td>
<td>36%</td>
<td>27%</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>Vision, strategy and structuring of the system</td>
<td>0%</td>
<td>0%</td>
<td>45%</td>
<td>55%</td>
<td>0%</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>Actors’ capacity development</td>
<td>0%</td>
<td>0%</td>
<td>55%</td>
<td>45%</td>
<td>0%</td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>Quantity of evaluations conducted</td>
<td>0%</td>
<td>0%</td>
<td>90%</td>
<td>10%</td>
<td>0%</td>
</tr>
<tr>
<td>6</td>
<td>Quality of evaluations conducted</td>
<td>0%</td>
<td>9%</td>
<td>64%</td>
<td>27%</td>
<td>0%</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>Evaluation demand</td>
<td>0%</td>
<td>36%</td>
<td>36%</td>
<td>27%</td>
<td>0%</td>
</tr>
<tr>
<td>8</td>
<td>Evaluation culture in the administration</td>
<td>0%</td>
<td>27%</td>
<td>55%</td>
<td>18%</td>
<td>0%</td>
</tr>
<tr>
<td>9</td>
<td>Use of evaluation results</td>
<td>0%</td>
<td>60%</td>
<td>30%</td>
<td>10%</td>
<td>0%</td>
</tr>
<tr>
<td>10</td>
<td>Development of evaluation networks</td>
<td>0%</td>
<td>40%</td>
<td>50%</td>
<td>10%</td>
<td>0%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Source: Study findings, June 2014
In terms of the vision, strategy and structuring of the country evaluation system, more than half (55%) of actors surveyed considered that significant efforts have been made.

At the level of actors’ capacities to conduct evaluations, a slight improvement was noted (55%) while the remainder (45%) considered that actors’ capacities had improved significantly.

However, all of the actors considered that efforts still needed to be made in terms of building actors’ capacities in the Planning-Programming-Budgeting, Monitoring-Evaluation (PPBME) chain, especially when it came to conducting evaluations.

Since 2012, the number of evaluations conducted has improved slightly (or a significant improvement) according to 90% (10% respectively) of actors surveyed. However, the quality of evaluations conducted remains a challenge for 9% of the actors surveyed even if 64% of participants considered that the quality of evaluations conducted has increased slightly since 2012.

Respectively 55% and 18% of people surveyed noted that the evaluation culture has improved slightly and has improved significantly since 2012. This is reflected in the growing number of evaluation requests, particularly of sector-based policies, by structures according to 65% of survey participants.

However, survey participants regretted that there were no evaluation projects exclusively financed by the national budget. These evaluations are not carried out at any time during a number of these projects, which are sometimes imposed by the political authorities, while projects co-financed or exclusively financed by technical and financial partners are the subject of evaluation studies.

In addition, 60% of survey participants regretted that recommendations from some of the evaluations conducted, particularly recommendations from the Paris Declaration Evaluation, were not implemented. As indicated above, this assessment should be put into perspective given that there are no recommendation-monitoring procedures reporting on the effective implementation of recommendations. In terms of the outlook for the future, the ministry is exploring possibilities for implementing systems to monitor the use of evaluations and documentation of the influence of evaluations as from 2015.
**Partial conclusion**

There has been significant improvement recently in the country evaluation system in Benin. As a result, the number of evaluations conducted has increased slightly even if evaluations of projects or programmes exclusively financed by the national budget are not often noted, while those financed by technical and financial partners are the subject of evaluation studies.
IV. REVIEW OF THE EVALUATION PROCESS OF THE PARIS DECLARATION

IV.1. Profile of partner-donors in the Paris Declaration process

The collaborative nature of this evaluation is clear. The timing of the evaluation corresponded to both the needs of the country and the timeline of donors. The main actors were involved, namely the partner administration (national structures of the Institutional Framework of the Public Policy Framework), donors and civil society. National financial resources and national payment systems were used. The priority sectors at national level were taken into account during evaluation, particularly the health and safe drinking water sector. Emphasis was put on lessons learned.

National structures including the Social Change Observatory (OCS), the Public Policy Evaluation Office (BEPP), the Directorate-General of Project and Programme Monitoring (DGSPP), the Monitoring Unit of Economic and Financial Programmes (CSPEF), and Directorates of Programming and Forecasting of sector-based ministries took part in the evaluation, as well as private sector representatives (Chamber of Commerce and Industry in Benin) and civil society (trade unions, NGOs).

Country stakeholders were partly in charge of evaluation management. The presence of nationals was strongly noted in key evaluation posts, particularly with regard to the choice of consultant, coordination of the evaluation at national level and coordination of the National Reference Group’s work. This approach can be explained by the fact that the international team in charge of the Paris Declaration Evaluation sought to stress its exemplary nature and very early made the country stakeholders responsible for conducting the evaluation. Support was also provided by the competent national structures with proven experience in conducting evaluations.

National structures also actively participated in quality assurance through the adoption of evaluation terms of reference, participation in various workshops, review of the mid-term reports and interim and final evaluation reports. Rules, standards, controls and balance-of-power systems regarding evaluation, in other terms, the country evaluation mechanism in Benin was respected.

All of the technical and financial partners surveyed said that they were involved in completing the Paris Declaration Evaluation. However only 16.67% of country actors indicated that they were involved.
The Social Change Observatory (OCS), the Development Aid Coordination Unit (CCAD) on behalf of the Ministry of Development, Economic Analysis and Forecasting and the Financial and Economic Programme Monitoring Unit (CSPEF) and the Directorate-General of Economic Analysis (DGAE) on behalf of the Ministry of the Economy and Finance were the national structures represented in the Evaluation Steering Committee. Other national structures, namely a number of Directorates of Programming and Forecasting, the Autonomous Amortisation Fund (CAA) as well as the OSC, were likewise represented in the National Reference Group (NRG) which also included certain technical and financial partners as members.

This low level of involvement of national actors can mainly be explained by the fact that all the ministries are not represented in the NRG. Another factor is the mobility of senior officials. Since the evaluation took place a few years earlier, people who replied to the questionnaires were not often the same people who had taken part in the evaluation.

**IV.2- Role of the Paris Declaration Evaluation in the recent changes in the evaluation system in Benin**

The Paris Declaration Evaluation has also contributed to strengthening the evaluation actors and the country evaluation system. Some of the most tangible evidence is the creation of evaluation networks and the revitalisation of the directorate in charge of the evaluation of policies and programmes in ministries. In addition, the workshops and meetings during the evaluation process were an opportunity to share information among the actors involved who learned a substantial amount of information about the Paris Declaration.

Efforts were also made to ensure compliance with the principles of ownership, harmonisation, alignment and accountability. Capitalisation on experience, the transfer of knowledge and learning among national actors were important concerns during the Paris Declaration Evaluation. Several activities involving stakeholders and the actors concerned were conducted during the evaluation, notably the technical launch workshop with the international team and the National Reference Group’s technical workshops. During such workshops, notions and information that were pertinent to conducting the evaluation and results of the study were shared.

The timing and evaluation resources enabled learning among country actors. Donors and partner countries did not encounter any particular difficulties during the evaluation.
IV.3- Contribution of the Paris Declaration Evaluation to strengthening the evaluation system in Benin

Strengthening the country evaluation system means building country evaluation capacity. Several approaches can be used to attain this goal, for example, evaluation training programmes, commitments with regard to evaluation in national strategy documents and learning by doing.

In this regard, the Paris Declaration Evaluation has effectively strengthened capacities of country actors. There were many exchanges during this evaluation and all of the stakeholders were invited. Exchanges took place regarding questionnaires, mid-term reports, field work reports and mid-term reports. At the end, a debriefing enabled different actors to assess the quality of evaluation, which helped them share the approach, to have the same level of information and understand the evaluation criteria. This already constitutes a type of capacity building and should be done on a regular basis so that evaluation is not seen as a control or audit.

Partial conclusion

The Paris Declaration Evaluation:

(i) enabled learning among country actors;

(ii) contributed to strengthening the evaluation culture and the evaluation system in Benin;

(iii) focused on strengthening the country evaluation system.

IV.4- Actors’ assessment of the experience of the Paris Declaration Evaluation

IV.4.1-Evaluation of the collaborative nature of the Paris Declaration Evaluation

All of the country actors involved in this evaluation stated that it was conducted according to a timeline that was determined by the donors. However, the financial and technical partners considered that this evaluation was conducted according to a timeline that was jointly agreed with the different stakeholder structures and that corresponded to the needs of the country.
All of the actors involved in this evaluation and the technical and financial partners surveyed recognised that the main actors likely to be interested in the results of this evaluation were involved. That means the financial and technical partners, civil society organisations and national structures such as the OCS, CSPEF, CCAD, DGAE, DGE and DPP of ministries.

Likewise, the evaluation used at least a portion of the national financial resources and national payment systems. Some 80% of respondents considered that the evaluation sufficiently stressed lessons learned and mutual accountability in the results obtained and took national priority sectors into account. However, very few participants were able to explain the way in which these priority sectors were taken into account in the evaluation.

Survey participants mentioned the following country evaluation structures as being involved in the study: the OCS, DGE (ex BEPP), CCAD, DGSP, CSPEF and DPP of ministries. Some 50% of country actors and 67% of the technical and financial partners surveyed considered that the responsibility of each of these structures involved was not clearly defined for the evaluation. Likewise, all of the actors considered that responsibilities were not distributed evenly among these structures.

Overall, technical and financial partners were more responsible for managing the evaluation than country stakeholders. Some 50% of nationals did not consider management to be their responsibility, while 67% of the technical and financial partners considered that the partner administration was partially responsible for evaluation management. This difference in opinion can be explained in part by the changes of senior officials to different posts within partner and national structures. Therefore, a portion of people surveyed did not participate directly in the evaluation, which explains the piecemeal information about the entire process. In addition, country stakeholders showed a relatively low interest in this type of evaluation that was often considered to be a donor’s initiative or a requirement. Although efforts with regard to information and raising awareness throughout the evaluation were made to rectify this image, actors continue to think this due to strong involvement of donors who ensure the quality control of the document with an international team in charge of compiling and finalising the report.

In the evaluation team, nationals held the key posts, notably that of senior consultant. Yet, according to the 50% of country actors and 66% of technical and financial partners, country evaluation structures themselves participated in quality assurance of the evaluation by helping to improve the quality of the report produced by the consultants during the National Reference Group’s meetings and their participation in adopting the terms of reference (ToR) in different
workshops to review mid-term reports and the final report. However, country evaluation networks were not involved in any of the evaluation phases because these networks were being built when the evaluation was being conducted (notably the RéNat-PSIA).

In addition, all the country actors considered that the evaluation was conducted in compliance with country evaluation mechanisms whereas this assessment was shared by 67% of technical and financial partners. The interim evaluation report was discussed with various country actors. At the end of the evaluation, the different stakeholders actively participated in a workshop that was held to validate the report. The final version of the report was printed and disseminated. These various dissemination mechanisms provided the opportunity for the different stakeholders to discuss the results and recommendations of the evaluation.

Lastly, with regard to using results and implementing the recommendations of this evaluation at national level, 50% of country actors and 64% of technical and financial partners surveyed considered that no monitoring system has been established despite the recommendation of the evaluation stipulating that reports should be issued periodically on the monitoring of the implementation of the recommendations.

**IV.4.2- Factors likely to ensure limited learning among country actors**

Almost all (90%) of the technical and financial partners who were members of the NRG stated that they did not participate in any capacity development sessions related to this evaluation. This assessment can be explained by the fact that the technical and financial partners were not the main targets of this capacity development. Yet, these sessions that were devoted to Beninese structures effectively took place. National structures such as the OCS and the CSPEF benefited from capacity development in this evaluation, especially in the planning and the management of these studies. With regard to the other structures, merely participating in workshops to review evaluation reports was not considered to be capacity development.

The technical and financial partners had a more positive assessment: they considered that the Paris Declaration Evaluation contributed to developing the capacities of evaluation actors in Benin and fostered the creation of evaluation networks and revitalisation of the management in charge of evaluating public programmes and policies. Also, the workshops and the meetings organised during the evaluation processes provided opportunities for the different actors involved to share information on the content of the Paris Declaration.
All of the technical and financial partners considered the capitalisation on experiences, the transfer of knowledge and learning among country actors to be important concerns during the Paris Declaration Evaluation. Only 50% of country actors involved shared this opinion. In order to ensure effective ownership and capitalisation on the part of country actors, all of the actors involved (96%) had the opportunity to discuss the agenda of the study. According to 50% of country actors involved versus 33% of technical and financial partners, the time and resources of the evaluation did not genuinely allow for learning among country actors.

All the actors (country and technical and financial partners) agreed that neither the donors nor the country stakeholders encountered particular difficulties during the evaluation. In the end, there were no negative factors that impeded mutual learning among country actors and technical and financial partners during the work.

Country actors considered that the Paris Declaration Evaluation did not contribute very much to developing capacities of national structures whereas 66.67% of technical and financial partners considered that it did significantly. Some 50% of country actors involved and 66.67% of technical and financial partners considered that this evaluation contributed significantly to developing the individuals’ capacities (evaluation networks respectively): see Table 2.

**Table 2: Perceptions of those surveyed about the contribution of the evaluation to capacity development**

NB: The differences in results can mainly be explained by the strong mobility of senior officials in public administration. Some people surveyed did not often directly take part in the evaluation process.

The low assessment score of the technical and financial partners can also be linked to the overall assessment made by technical and financial partners of the capacity of individuals and structures when it comes to monitoring and evaluation.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Assessments of actors surveyed</th>
<th>Contribution of the evaluation to developing the capacities of structures</th>
<th>Contribution of the evaluation to developing the capacities of individuals</th>
<th>Contribution of the evaluation to developing the capacities of evaluation networks</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Country actors</td>
<td>TFPs</td>
<td>Country actors</td>
<td>TFPs</td>
</tr>
<tr>
<td>Very little</td>
<td>0%</td>
<td>0%</td>
<td>0%</td>
</tr>
<tr>
<td>Little</td>
<td>100%</td>
<td>33%</td>
<td>50%</td>
</tr>
<tr>
<td>Significantly</td>
<td>0%</td>
<td>67%</td>
<td>50%</td>
</tr>
<tr>
<td>Very significantly</td>
<td>0%</td>
<td>0%</td>
<td>0%</td>
</tr>
</tbody>
</table>
**Partial conclusion**

Assessment of the Paris Declaration Evaluation by actors revealed that:

(i) Partner-donor collaboration during the Paris Declaration Evaluation was overall better than in other cases of evaluation

(ii) Collaboration between national structures was virtually the same as in other evaluation cases;

(iii) The Paris Declaration Evaluation was the opportunity to quite significantly strengthen the evaluation culture, capacities of national structures and individuals. It also enabled partners and national structures to improve their relations and work methods in the implementation of the Paris Declaration. Results were also integrated in the drafting of an action plan of the National Development Aid Policy in Benin.

To this end, it can be concluded that the Paris Declaration Evaluation is a starting point for coming up with collaborative partner-donor evaluation frameworks in the future.
V) REVIEW OF OTHER COLLABORATIVE EVALUATION EXPERIENCES

V.1- Assessment of the process of other collaborative evaluation experiences by actors.

Nearly a quarter (27%) of national survey participants were involved in other partner-donor evaluations, namely: (i) the Ten-Year Education Sector Development Plan; (ii) the WAEMU Regional Economic Programme. In this framework, they were members of either the Technical Committee or the National Management Committee.

As regards the financial and technical partners, 67% said that they had been involved in partner-donor evaluations. They also mentioned the evaluation of: (i) the OCS 2010-2012 Three-Year Work Plan; (ii) the GPRS I and the GPRS II. They were either members of the Technical Coordination Group (TCG) or Steering Committee.

V.1.1- Review of the collaborative nature of evaluations

Some parameters chosen were used to assess the collaborative nature of evaluations. They include: (i) the timing and country needs; (ii) stakeholders’ involvement; (iii) the responsibility and involvement of country actors; (iv) the use of national resources and procedures; (v) lessons learned and mutual accountability. The results of the assessment made by the actors are:

- **Timing and response to country needs**: only a quarter of the country actors and half of the technical and financial partners (those having participated in other evaluations) considered that these evaluations were conducted at a time when their country expressed the need while half of country actors and technical and financial partners affirmed that these evaluations were solely conducted on the basis of initiative on the part of partners. Some 25% of national survey participants felt that the desires to conduct an evaluation on the part of country stakeholders and donors coincided. These different points of view can be explained especially by the fact that country stakeholders rarely initiate evaluation activities even when the need is expressed, they often consider monitoring exercises to be sufficient;

- **Involvement of stakeholders**: all the country actors concerned versus 50% of technical and financial partners recognised that the main actors likely to be interested in the results of these evaluation were effectively involved;
- **Responsibilities and involvement of country actors**: according to 67% of country actors, the national structures involved in these evaluations each had clear responsibilities but they also considered that the responsibilities were not distributed evenly among the said structures. In addition, country stakeholders were not responsible for managing the evaluation even though nationals held key posts in the evaluation team (team leader, senior consultant). However, country evaluation structures participated in the quality assurance of the evaluation;

- **Use of national resources and procedures**: 65% of survey participants affirmed that the said evaluations did not use national financial resources or national payment systems. However, 70% of survey participants took part in evaluations other than the Paris Declaration Evaluation. They considered that they were conducted in line with country evaluation mechanisms, particularly using an evaluation approach that is regularly followed by the OCS and/or the DGE;

- **Lessons learned and mutual responsibility**: Evaluations conducted sufficiently stressed lessons learned and mutual responsibility in the results obtained.

**V.1.2- Factors likely to enable limited learning among country actors**

No limiting factor was indicated by survey participants.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Partial conclusion</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>The beginnings of the collaborative approach could be seen while conducting the evaluations of the Ten-Year Education Sector Development Plan, the WAEMU Regional Economic Programme, the GPRS I and GPRS II and the OCS 2010-2012 Three-Year Work Plan. These beginnings are an advantage for the development of collaborative evaluation in Benin.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
V.2- Lessons of collaborative partner-donor evaluations

Two evaluations provided lessons in terms of collaborative evaluation: the evaluation of the GPRS II in 2012 and the evaluation of the 2010-2012 OCS Three-Year Work Plan.

V.2.1- The evaluation of the GPRS II in 2012

The evaluation of the GPRS II in 2012 aimed to provide an empirical and normative assessment on the implementation of the 2007-2009 GPRS in order to:

(i) Verify the relevance and the coherence of initial objectives;
(ii) Assess the implementation of the means and whether they match the objectives;
(iii) Measure the effectiveness of the action, i.e. to what degree results were achieved;
(iv) Examine the sustainability of effects observed;
(v) Present outlooks and fields of analysis to draft a new generation of GPRS.

Quality of the collaboration of this evaluation. This evaluation was conducted according to a timeline set by the donors. The main actors likely to be interested in the results of this evaluation were involved, namely ministries, technical and financial partners, civil society, local government and the private sector. The evaluation partly used national financial resources and national payment systems. It sufficiently highlighted lessons learned and mutual accountability in the results obtained and took account of national priority sectors. It also specifically concerned the priority areas of the GPRS II. In addition, national structures, namely the OSC, CSPEF and DGE (formerly BEPP), took an active part. These structures each had clear responsibilities that were distributed evenly among them. The partner administration was partially in charge of managing the evaluation. There were nationals in key posts of the evaluation team. Country evaluation structures participated in quality assurance of the evaluation, particularly in reviewing the ToR, the mid-term report and the final report. The evaluation was conducted in compliance with country evaluation mechanisms, but country evaluation networks were not involved. This can be explained by the weak organisation of the Beninese monitoring and evaluation network at that time. The ReBSEv did not begin its efforts to restructure and revitalise the network until 2013. The evaluation report was circulated at national level, disseminated and made available on the MEF website. The CSPEF was given responsibility for monitoring the use of results and the
implementation of recommendations of this evaluation, but a monitoring report was not required.

**Contribution of this evaluation to developing the capacities of actors and the country evaluation system.** The technical and financial partners did not take part in capacity development sessions for this evaluation, nor did other structures or institutions. However, this evaluation contributed to developing capacities of evaluation actors in Benin, particularly through workshops on sharing and reviewing ToR. It also helped strengthen the country evaluation system. Specifically, lessons learned from the evaluation helped revise the monitoring and evaluation mechanism of the new GPRS. Capitalisation on experience, the transfer of knowledge and learning among country actors were important concerns during this evaluation. The partner administration had the opportunity to discuss the agenda of the study to ensure effective ownership and capitalisation on the part of country actors. The time and resources of the evaluation enabled learning among country actors. Neither the donors nor country stakeholders encountered any particular difficulties during the evaluation. It effectively enabled capacity development of country actors, structures and individuals very significantly, but impacted the evaluation network very little.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Partial conclusion</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Partner-donor collaboration was better in the case of the evaluation of the GPRS II than in other cases, even collaboration between national structures. In addition, this evaluation enabled learning among country actors, helped strengthen the evaluation culture and the evaluation system in Benin (developing capacities of country actors, structures and individuals), but impacted evaluation networks very little.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**V.2.2- Evaluation of the OCS 2010-2012 Three-Year Work Plan**

Globally, this evaluation aimed to assess the implementation of the 2010-2012 Three-Year Work Plan to develop national monitoring and evaluation capacities of GPRS III.

Specifically, it aimed to:
- Take stock of the implementation of the 2010-2012 Three-Year Work Plan;
- Evaluate the extent to which results and objectives of the 2010-2012 Three-Year Work Plan were attained using traditional DAC criteria;
- Highlight the best practices and lessons learned at both institutional and organisational level and document them;
- Draft recommendations for the future.

**Quality of the collaboration during the evaluation.** This evaluation was conducted according to a timeline set by the donor. The main actors likely to be interested in the results of this evaluation were not involved. The evaluation did not use national financial resources or national payment systems, but financial resources and payment systems of the GIZ. No country evaluation structure took part in this evaluation and the evaluation did not take national priority sectors into account. The donor did not give the reasons for such an approach. However, it sufficiently focused on lessons learned and mutual accountability in the results obtained. The partner administration was partially responsible for managing the evaluation, nationals held key posts of the evaluation team, as the principal consultant was Beninese. Country evaluation structures participated in the quality assurance of the evaluation, particularly validating the evaluation report. The evaluation was conducted in compliance with the country evaluation systems and country evaluation networks were involved. This involvement was relatively weak and concerned the response to the questionnaires and participation in the workshop to validate the report of the study. The evaluation report was circulated throughout the country. It was also distributed to the offices of technical and financial partners of the sectors working with the OCS and the CSPEF. However there were no plans to monitor the use of the results and to implement the recommendations of this evaluation, or to draft a follow-up report of these recommendations.

**Contribution of the evaluation to developing capacities of actors and the country evaluation system.** No technical and financial partners, structures or people took part in capacity development sessions relating to this evaluation. However, this evaluation helped to develop actors’ evaluation capacities in Benin because active participation in a workshop to validate the report on the study is already in and of itself a stage in the capacity development process. In this regard, it helped strengthen the country evaluation system.

However, the capitalisation on experience, the transfer of knowledge and learning among country actors were not important concerns during this evaluation. For the donor, the
evaluation aimed more to meet the programme and regulatory requirements for deciding whether to end or continue the programme. The partner administration did not have the opportunity to discuss the agenda of the study to ensure effective ownership and capitalisation on the part of country actors. The time and the resources of the evaluation did not allow for learning among country actors. Donors did not encounter any particular difficulties during the evaluation, but weak leadership of country stakeholders was noted. This however did not influence learning among actors to a great extent. The evaluation contributed a small amount to developing the capacities of structures, individuals and country evaluation systems.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Partial conclusion</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Donor-partner collaboration in the evaluation of the OCS 2010-2012 Three-Year Work Plan was not better than in other cases, nor was the collaboration between country structures.</td>
</tr>
<tr>
<td>Learning among country actors did occur, but it was limited during the evaluation because this concern was not integrated into the evaluation agenda from the outset.</td>
</tr>
<tr>
<td>However it is important to note that the evaluation contributed to strengthening the evaluation culture and the evaluation system in Benin.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
VI) OPPORTUNITIES FOR COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION WORK IN BENIN

VI.1- Effects of the evaluations conducted by donors on the country evaluation system

Often the technical and financial partners conduct evaluations of their interventions or have them conducted directly merely as a matter of principle and not because they do not have confidence in the quality of the country evaluation system or because they do not know if a country evaluation system exists. It is in fact a habit that existed before the Paris Declaration and that is continuing today. In these cases, the roles of the partner administration consist in participating in drafting the ToR, amending and validating the ToR designed by the partner, participating in the briefing of the mission, facilitating the mission (access to documentation, organisation of field missions, organisation of meetings), participating in the debriefing of the mission, and amending and validating the evaluation report. The time for conducting evaluations is set taking into account both the needs of partner countries and the constraints of donors. It also takes into account the partner’s priority concerns and the donor’s reporting constraints.

According to the actors surveyed, it can generally be noted that the ToR of the evaluations conducted by the donors are amended and validated by the country stakeholders (80% of country actors) even if in some cases, country actors were involved in the evaluations without having had the opportunity to give an opinion about the ToR (20%). However, 67% of them amended and validated the evaluation ToR designed by the partner without having been briefed beforehand on the said evaluations and this despite their acting as focal points of these evaluations in the administration. As a focal point, their role was mainly to facilitate access to documentation, to help in organising the field missions, etc.

According to 25% of country survey participants, the timing of the evaluations conducted by donors corresponded to the needs of the country. Another 25% thought that they were conducted according to the timeframe determined by the donors. However half of the actors concerned thought that these evaluations were conducted at a time when both national authorities and partners felt the need to do so. This joint desire of the two parties to conduct evaluations results in priority issues of the administration being effectively addressed.
However, survey participants mentioned the following consequences of evaluations conducted by donors:

- Delay in the implementation of evaluation mechanisms and procedures set by the national system (67%);
- Country actors being trapped in support roles for evaluation and validation teams on the initiative of donors (75%);
- Weak evaluation supply in the country system (100%);
- Overburdening of the country system with secondary roles (support to teams, participating in the validation of reports) by conducting too many evaluations at a time (100%);
- Weak ownership and utilisation of the results by country stakeholders (100%);
- Low level of transfer of knowledge and low level of learning (100%).

These shortcomings are not conducive to the emergence of a strong and effective country evaluation system.

According to the surveys, the fact that country actors were not very involved in the design of evaluations, the low level of synergy of action between the country stakeholder structures and the fact that the recommendations from consultations about the country evaluation system were not implemented could exacerbate the negative consequences mentioned above.

**Partial conclusion**

*Most survey participants felt that the evaluations conducted by donors could better involve national stakeholders from the outset to increase their ownership.*

*In analysing these different evaluations, many shortcomings and weaknesses were noted relating to the collaborative evaluation experiences, namely:*

- **The lack of initiative on the part of country stakeholders to launch evaluations;**
- **Weak leadership of country stakeholders concerning certain evaluations;**
- **Non-compliance with the time limits for conducting the evaluation;**
- **Difficulties mobilising partners at national level to conduct the evaluation.**
Also, all the evaluation experiences concerning a cooperation programme include some type of collaborative work. The main challenge remains in the level of collaboration, transparency in the sharing of information and the possibility to develop capacities through evaluation.

With regard to standards and best practices in this area, it is important to strengthen the practice of collaborative evaluation.

VI.2- Possibilities for collaborative partner-donor evaluations

Nearly 83% of country actors affirmed that they are focusing more on the dimension of strengthening the country evaluation system that donor evaluations can have. In the coming years, they see collaborative evaluation considerably advancing.

In addition, with regard to its potential impacts on the country evaluation system, approximately 60% of survey participants said they were ready to defend the collaborative evaluation approach vis-à-vis donors for future evaluations to be conducted. In this regard, they mentioned the following evaluations: the mid-term evaluation of the UNDP country programme, the evaluation on the achievement of the MDGs in 2016, the final evaluation of the Communal Forests Management Support Project and the evaluation of the Busan Partnership agreements. They also mentioned particular sectors or areas that would be more conducive to collaborative evaluation than others in Benin: health, education, hydraulic and other sectors related to alleviating poverty and achieving the MDGs.

The county actors surveyed thought the main factors likely to strengthen collaborative evaluation in Benin are:

- Involving country actors in designing evaluation;
- Promoting and utilising evaluation results;
- Affirming national leadership in the area of evaluation and synergy between country actors;
- Strengthening the country evaluation system;
- Providing country evaluation structures with adequate human, equipment and technological resources and developing evaluation capacity.

Risk factors for collaborative evaluations in Benin are:
- The weak evaluation culture (weak interest of country actors, low level of ownership of issues and use of the evaluation, low level of utilisation of results) despite the progress made in recent years;
- Limited capacities of country evaluation structures and insufficient synergy between them in terms of responsibilities and work distribution;
- Insufficient resources of the country evaluation system and an insufficient number of national evaluation skills;
- Insufficient involvement of country actors and all stakeholders in the design of evaluations conducted by donors.

Despite the challenges, all actors thought that Benin currently has capacities to make the most of its potential for collaborative evaluation studies. The existence of a national evaluation policy for the 2012-2021 period in addition to a 2013-2015 evaluation action plan that includes priority evaluations of the period and the creation of the Ministry for the Evaluation of Public Policies and Privatisation Programmes are also positive points.

To improve the contribution of evaluations financed by donors to strengthening the country evaluation system, respectively 86% and 71% of actors proposed widespread use of the collaborative approach with a greater focus on strengthening the country system and operationalising a general evaluation knowledge hub in the country evaluation system.

It is important to note however that Benin provides fertile ground for evaluation cooperation. It has launched several international South-South and North-South cooperation initiatives that are already generating positive possibilities.

In this regard, it is likewise important to note that efforts undertaken in international cooperation enabled Benin to:

- Start tripartite collaboration with their counterpart ministerial departments, namely the Performance Monitoring and Evaluation Department at the Office of the President of South Africa and the Evaluation Department of the Prime Minister of the Republic of Uganda;
- Join as one of the members of Southern countries to the International Initiative for Impact Evaluation, an international non-governmental organisation that finances impact evaluations in developing countries;
- Launch discussion for future partnership agreements and South-South exchanges with countries such as Togo, Niger and Kenya.
**Partial conclusion**

Widespread use of collaborative evaluation can be facilitated by the increased involvement of country actors and the definition of a clear conceptual framework for collaborative evaluation that is shared by the country stakeholders and the technical and financial partners and that would be a benchmark for all evaluations. Finally, non-governmental structures that should be involved in developing a collaborative approach in evaluations: (i) civil society organisations (SCO); (ii) evaluation offices (consulting firms); (iii) NGOs; (iv) the job bank; (v) the private sector; (vi) research centres.

Active North-South and South-South cooperation undertaken by the Ministry for the Evaluation of Public Policies and Privatisation Programmes can also drive further development of collaborative studies.
VII) GENERAL CONCLUSION

The improvement of the contribution of evaluations financed by donors to strengthening the country evaluation system involves promoting the widespread use of the collaborative approach with a greater focus on the strengthening the country evaluation approach, operationalising an evaluation knowledge management hub in the country evaluation system and developing a quarterly evaluation schedule at meso and macro levels.

Country evaluation structures can help foster widespread use of this type of evaluation by:

- Training actors at all levels of the implementation process
- Affirming country leadership in evaluation and synergy between country actors;
- Ensuring sustainability of the achievements of the country evaluation system;
- Motivating the staff of country structures;
- Revitalising country evaluation networks.

Certain structures other than those of the public administration should be involved in developing the collaborative approach in evaluations, namely:

- Civil society organisations;
- The private sector;
- Country evaluation networks.

The following possibilities and actions were proposed to be conducted to foster the development of the collaborative approach in Benin:

- Conducting joint partner-donor evaluations with the Ministry for the Evaluation of Public Policies and Privatisation Programmes entrusting country stakeholders with conducting the evaluation process with quality assurance covered by the donor;
- Implementing a multi-year capacity development programme, including evaluations in the learning-by-doing approach or training activities in conducting evaluations;
- Disseminating best practices and evaluation approaches such as evaluation that is sensitive to gender, equity and sustainable development through training providing
qualifications or degrees aiming to develop country skills within the public administration and the civil society;

- **Conducting regional evaluation with country case studies by donors in connection with voluntary partner countries with a view to fostering benchmarking and a sharing of best practices among countries;**

- **Supporting country evaluation systems in their building and strengthening of frameworks for monitoring public policy performance.**
# TABLE OF ACTIONS PLANNED FOR THE DEVELOPMENT OF COLLABORATIVE EVALUATION IN BENIN

<table>
<thead>
<tr>
<th>Main work planned</th>
<th>Organisations – partner country</th>
<th>Role of evaluation networks and mechanisms</th>
<th>Expected results of these pilot activities</th>
<th>Risks and mitigation measures</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 1. Define at national level a guide that is adapted to conducting collaborative evaluations taking international collaborative evaluation norms and standards into account | Several organisations to explore  
  1. United Nations Agencies (UNDP, UNICEF, UNW, etc.)  
  2. Bilateral partner agencies having previously taken part in the CPDE (France, Germany, USA)  
  3. Development banks  
    - African Development Bank  
    - West African Development Bank  
    - World Bank | 1. Participate in the drafting of a guide and its dissemination to all the country actors and donors | a. Clarify the procedure and approaches for implementing a collaborative evaluation to share the same design among all the actors. | 1. A donor does not adhere to the approach and national stakeholders are not responsible for conducting the evaluation  
  a. *Take the initiative and launch discussions during 2015 with various donors before taking part in the CPDE*  
  b. Establish a joint assessment of the performance of the evaluated programme and the quality of the cooperation between the partner country and donor in implementing this programme  
  c. Identify the current weaknesses and strengths on a wider scale of the collaborative approach in Benin |
| 2. Identify and conduct in relation with interested technical and financial partners a pilot collaborative evaluation experience and document its results. | | 2. Participate in a National Reference Group for evaluation  
  3. Contribute in capacity development activities  
  4. Formulate recommendations on results of the process  
  5. Promote national standards of country evaluation mechanisms | a. Ensure that the Ministry for the Evaluation of Public Policies and Privatisation Programmes has the necessary capacities for conducting a collaborative evaluation  
  b. Establish a joint assessment of the performance of the evaluated programme and the quality of the cooperation between the partner country and donor in implementing this programme  
  c. Identify the current weaknesses and strengths on a wider scale of the collaborative approach in Benin | 2. Financing the evaluation  
  a. *Plan the evaluation with resources of the national counterpart to reassure the donor of the government’s will* |
| 3. Integrate collaborative evaluation activities in the next national evaluation plan of the government | | 6. Participate in the process of defining a new country evaluation plan  
  7. Contribute to the implementation of a country evaluation plan | a. Systematically conduct a mid-term and long-term collaborative evaluation on cooperation projects in Benin | 1. Several donors do not adhere to including collaborative evaluations of their cooperation projects in the national plan  
  2. Political will to pursue this type of evaluation  
  3. Financing evaluations  
  a. *Raise awareness of donors and decision makers about the approach through the GPRS Steering Committee*  
  b. Involve evaluation networks  
  c. *Initiate evaluation demand at the highest level of decision-making* |
BIBLIOGRAPHY

6. OCS (2009), Report of the regional workshop on the validation of the country evaluation terms of reference of the Paris Declaration on Aid Effectiveness in African Francophone countries
7. OCS (2010), Report of the technical workshop for training country evaluation teams on the evaluation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness, 17 to 19 August 2010
8. OCS (2010), Report of the workshop on regional methodology in Tunis on the evaluation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness from 27 to 30 April 2010
ANNEXES

I. LIST OF PEOPLE INTERVIEWED

1. DADJO Eric, Swiss Cooperation
2. HODONOU Assogba, DPP/MAEP (Director)
3. DJOTO SEHIZOUN Antoine Luc, Acting Coordinator of the OCS/MDAEP
4. PADONOU Edouard, CESS Institute representative
STUDY ON COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION

Country Case Study

- Bolivia
<table>
<thead>
<tr>
<th>Part to be filled by the country coordinators</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Name of the country</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Name of the country coordinator</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Function of the country coordinator</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Official address details of the Country Coordinator</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Personal address details of the Country Coordinator for backup purposes</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Name(s) and functions of the author(s) in charge of the country study</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Was there a steering committee or in-country reference group in charge of supporting the country study?</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Did you hold a validation workshop for the country study?</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Please briefly describe the follow-up steps that you intend to take following the completion of the country study (including steps undertaken so far if any)</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>
cooperation in a coordinated manner through the instance of GruS Group Development Partners of Bolivia.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Part to be filled by Particip</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Project coordinator responsible for the country</td>
</tr>
<tr>
<td>Name of the External Quality Assurance expert(s)</td>
</tr>
<tr>
<td>First draft received on (date)</td>
</tr>
<tr>
<td>Final draft received on (date)</td>
</tr>
</tbody>
</table>
ESTUDIO NACIONAL SOBRE LAS OPORTUNIDADES DE EVALUACION CONJUNTA SOCIO - DONANTE

La Paz – Bolivia

Noviembre 2014
Índice

ESTUDIO NACIONAL SOBRE LAS OPORTUNIDADES DE EVALUACION CONJUNTA SOCIO-DONANTE ................................................................................................................ 1

La Paz – Bolivia .................................................................................................. 1
Noviembre 2014 .................................................................................................. 1
Acrónimos ........................................................................................................... 4

RESUMEN EJECUTIVO ....................................................................................... 6

1. INTRODUCCIÓN. .......................................................................................... 8

2. ENFOQUE METODOLÓGICO ......................................................................... 12

3. PARTE I: ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA EN EVALUACIONES CON ARREGLO A LA DP ........................................................................................................ 12

3.1 Monitoreo y Evaluación a la Declaración de París (DP) .......................... 13

3.2 Avances a partir de la Evaluación a la DP ............................................. 14

3.2.1 Plan de Acción ....................................................................................... 14

3.2.2 Respuesta Europea Coordinada (REC) ............................................. 16

3.2.3 Consultoría .......................................................................................... 19

4. PARTE II: ESTUDIOS DE CASOS INSTRUCTIVOS RELATIVOS A OTRAS EVALUACIONES CONJUNTAS SOCIO-DONANTE ........................................ 19

4.1 Conclusión del programa de cooperación bilateral de los Países Bajos en Bolivia .......................................................................................................... 20

4.1.1 Enfoque e Instrumentos ...................................................................... 20

4.1.2 Aprendizajes Generales ...................................................................... 22

4.1.2.1 Monitoreo y Evaluación .................................................................. 22

4.1.2.2 Armonización y alineamiento ............................................................ 26

4.2 Evaluación del Programa en el País (EPP) – Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) ................................................................. 28

4.2.1 Proceso .................................................................................................. 29

4.2.2 Desempeño de los Asociados ................................................................. 30

4.2.2.1 FIDA ................................................................................................ 30

4.2.2.2 Gobierno ........................................................................................ 31
4.2.3 Conclusiones y Recomendaciones

4.3 Programa Multisectorial de Desnutrición Cero – Sector Salud (PMDC)

4.3.1 Comité Interinstitucional

4.3.2 Misiones de terreno conjuntas

4.3.3 Evoluciones en el diálogo político y la coordinación de los socios donantes

4.3.4 Buenas Prácticas

4.3.4.1 Apropiación nacional del ejercicio de la autoridad sobre las estrategias y coordinación del Programa

4.3.4.2 Alineamiento del Fondo Canasta a las estrategias, instrucciones y procedimientos nacionales

4.3.4.3 Armonización entre socios donantes

4.3.4.4 Acompañamiento técnico

4.3.5 Lecciones aprendidas

4.3.6 Evaluación Externa

5 PARTE III: Oportunidades de trabajos de evaluación conjunta socio-donante

Bibliografía

ANEXO 1

PROGRAMA MULTISECTORIAL DE DESNUTRICIÓN CERO (PMDC)

Participación

Principales conclusiones

Factores de Éxito

Principales Recomendaciones
Acrónimos

ANB: Aduana Nacional de Bolivia
ABC: Administradora Boliviana de Caminos
ACDI: Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo
CCI: Comité de Cooperación Interagencial de Salud
CONAN: Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición
CODAN: Consejo Departamentales de Alimentación y Nutrición
COMAN: Consejo Municipal de Alimentación y Nutrición
CI: Cooperación Internacional
DP: Declaración de París
EPP: Evaluación del Programa en el País
FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GRUS: Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia
IOE: Oficina de Evaluación Independiente
MED: Marco de Evaluación del Desempeño
MMAyA: Ministerio de Medio Ambiente y Agua
MPD: Ministerio de Planificación del Desarrollo
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PRI: Programa de Reforma Institucional
PND: Plan Nacional de Desarrollo
PMDC: Programa Multisectorial de Desnutrición Cero
SIEFD: Sistema Estatal de Inversión y Financiamiento para el Desarrollo
SISER: Sistema de Evaluación por Resultados
SEDES: Servicio Departamental de Salud
SIN: Servicio de Impuestos Nacionales
SIE: Sistema de Información Educativa
SNIS: Sistema Nacional de Información en Salud
SIMEDI: Sistema de Medición e Información
SPIE: Sistema de Planificación Integral del Estado
VIPFE: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
UE: Unión Europea
RESUMEN EJECUTIVO

La elaboración del presente documento responde al interés del Estado Plurinacional de Bolivia de formar parte del proyecto “Estudio sobre las evaluaciones conjuntas Socio – Donante” del Comité de Ayuda al Desarrollo – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a fin de identificar oportunidades de apoyo a evaluaciones conjuntas entre países socios y donantes.

El país ha participado en las dos fases de Evaluación a la Declaración de París y en las tres encuestas de monitoreo con el objetivo de evaluar su implementación, analizando el cambio de conducta de los donantes y del Gobierno de Bolivia a partir de la suscripción de la misma, así como la aplicación de sus principios y cumplimiento de los compromisos, bajo el supuesto que un avance en estos, conducirá a una mayor eficiencia de la ayuda al desarrollo.

En ese sentido el presente documento está estructurado en tres partes. En la primera, se realiza una breve descripción de la participación del país en el Monitoreo y Evaluación a la Declaración de París, para posteriormente hacer énfasis en los avances a partir de ésta, como ser la elaboración del “Plan de Acción para mejorar la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo”, por parte del Ministerio de Planificación del Desarrollo, y que se constituye en una ruta crítica para mejorar la gestión y resultados de la cooperación internacional al desarrollo de Bolivia, o la suscripción de la “Respuesta Europea Coordinada”, que representa el primer paso para establecer una efectiva estrategia conjunta con la Unión Europea a partir del 2017.

La 2da parte presenta 3 casos donde se reconoce la interrelación y coordinación entre Gobierno y Donante, a través de acciones conjuntas que podrían considerarse como evaluaciones híbridas de acuerdo a la definición que utiliza la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pero que no se constituyen en trabajos conjuntos integrales. De los 3 casos presentados, destaca el Programa de Cooperación Bilateral de los Países Bajos, que a partir de la decisión de este país del cierre de su programa como de la Embajada en La Paz, en el año 2013, presenta un conjunto de estudios orientados a compartir aprendizajes y experiencias del apoyo de los Países Bajos a Bolivia en temas y sectores como Educación, Desarrollo Productivo Sostenible, Medio Ambiente, Género y Emancipación, Gobernabilidad y Derechos Humanos, y Cultura, las cuales contaron con el apoyo de expertos nacionales, personal de la Embajada, y la notable apertura de contrapartes y de autoridades del gobierno boliviano. Adicionalmente, se presenta los casos de la “Evaluación del Programa en el País”
del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y del Programa Multisectorial de Desnutrición Cero del sector salud.

Por último, en la 3ra parte sobre oportunidades de trabajos de evaluación conjunta socio – donante, se describe al Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia (GruS), como un espacio orientado a compartir información, coordinación y colaboración conformado por 23 cooperantes miembros entre los que se encuentran organismos bilaterales, intergubernamentales y multilaterales con presencia en Bolivia, y que puede constituirse en un escenario para fortalecer los sistemas nacionales y mecanismos de evaluación conjunta, en vinculación con documentos programáticos globales como la Agenda Patriótica 2025, planteado por el Gobierno de Bolivia.
1. INTRODUCCIÓN.

En noviembre de 2012, la Red de Evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE) previó un “estudio de países socios participantes en la Evaluación de la Declaración de París para identificar oportunidades de apoyo a evaluaciones conjuntas entre países socios y donantes”.

Este proyecto reviste importancia por los esfuerzos internacionales previos por promocionar la evaluación conjunta debido a que, desplaza el punto de atención de la cooperación entre donantes a la cooperación entre asociados y donantes y, se concentra en actividades colaborativas dirigidas a reforzar los sistemas de evaluación nacionales.

En este sentido, es necesario establecer el marco conceptual de una Evaluación Conjunta, que de acuerdo a la definición que utiliza la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), una evaluación conjunta es aquella “en que participan distintos donantes, asociados o ambos” (OCDE, 2006). El alcance de una evaluación conjunta constituye un conjunto de actividades que han sido diseñadas, financiadas y/o ejecutadas conjuntamente, como por ejemplo, proyectos, programas, políticas sectoriales, apoyo presupuestario, exoneración de deuda o “acuerdos nacionales de resultados y mutua rendición de cuentas”. La meta principal de una evaluación conjunta puede corresponderse con el aprendizaje conjunto y/o la mutua rendición de cuentas.

Existen diversas modalidades híbridas de evaluación conjunta, tales como las siguientes: “(a) delegar responsabilidades en una o varias organizaciones, mientras otras adoptan una función de “asociado silencioso”; (b) asumir conjuntamente algunos componentes de la evaluación y realizar otros por separado; […] (d) acordar un marco [o programa] de evaluación común y delegar la responsabilidad de la elaboración de las evaluaciones individuales en distintos asociados […]” (OCDE 2006).

Asimismo, evaluaciones elegibles socio-donantes son aquellos que cumplen con la definición del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE de evaluación que dice: “la evaluación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, implementación y
resultados; el objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad”.

En este marco en Bolivia de acuerdo al Decreto Supremo No.29894 de 7 de febrero de 2009, de Organización del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional de Bolivia, se establece que el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD), tiene entre sus principales funcione: i) Ejercer las facultades de órgano rector de los Sistemas de Planificación Integral Estatal y del Sistema Estatal de Inversión y Financiamiento para el Desarrollo a través del Viceministerio de Planificación y Coordinación y el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo; ii) realizar el seguimiento y evaluación a la implementación de los planes y programas comprendidos en el Sistema de Planificación Integral Estatal para el Desarrollo; iii) Realizar el seguimiento y evaluación de la aplicación de los programas del Sistema Estatal de Inversión y Financiamiento para el Desarrollo (SEIF-D).

El SEIF-D que se encuentra en curso de elaboración es una nueva normativa, que abarca los aspectos metodológicos y procedimentales referidos a la formulación y evaluación de proyectos, y a su priorización. El SEIF-D se constituirá en el conjunto de normas, principios, procedimientos e instrumentos destinados a regular la gestión de la inversión pública y el financiamiento y contará con una fase de cierre y evaluación ex-post de programas y proyectos el cual estará orientado a conocer los logros alcanzados a nivel de los resultados planteados en los objetivos de programas y proyectos.

Asimismo, el Ministerio de Planificación del Desarrollo se encuentra elaborando el Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), el cual se define como “...un conjunto de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos de orden técnico, administrativo y político, mediante los cuales las entidades del sector público de todos los niveles territoriales del Estado, recogen las propuestas de los actores sociales privados y comunitarios para adoptar decisiones que permitan desde sus sectores, territorios y visiones socioculturales, construir las estrategias más apropiadas para alcanzar los objetivos del desarrollo con equidad social y de género e igualdad de oportunidades, e implementar el Plan General de Desarrollo, orientado por la concepción del vivir bien como objetivo supremo del Estado Plurinacional”.

El SPIE tiene como objetivo establecer mecanismos e instrumentos normativos y técnico-metodológicos para la formulación, seguimiento, evaluación, ajuste y rendición de cuentas de las políticas públicas de los planes de los distintos ámbitos y niveles de planificación.

1 Artículo 130. Parágrafo I. Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”. Ley No. 031 de 19 de Julio de 2010.
Tanto el SIEF-D como el SPIE, incorporan en sus estructuras, fases de evaluación pero en diferentes niveles. El primero, hace referencia a la medición de logros de resultados a nivel de programas y proyectos de inversión pública, mientras que el SPIE estará enfocado a los planes en los diferentes niveles (Plan General de Desarrollo Económico, planes sectoriales, territoriales).

En cuanto a la gestión por resultados tiene sus orígenes en el Programa de Reforma Institucional (PRI), que desde 1999 canalizó el apoyo técnico y presupuestario de la cooperación internacional (CI), para construir el Sistema de Evaluación por Resultados (SISER). Este sistema estableció inicialmente una programación multianual orientada a resultados y se desarrollaron indicadores para el seguimiento de la ejecución presupuestaria de diferentes instituciones de la administración pública (SIN, ANB y ABC), así como para las Prefecturas y los sectores de Educación y Salud. En 2006, el SISER fue sustituido por el Sistema de Medición e Información (SIMEDI), dependiente de la Unidad de Medición de Información del Ministerio de la Presidencia. Bajo el SIMEDI, se introdujo la clasificación funcional del gasto en la presentación de presupuestos de las instituciones públicas, creándose nuevos cuadros de indicadores del gasto pro-pobre, generados directamente de la clasificación funcional del gasto. En los últimos años, el SISER y el SIMEDI descontinuaron sus actividades.

**SECTOR PILOTO**

Como consecuencia de los resultados de las Evaluaciones de la Declaración de París, así como de las encuestas de seguimiento a la Declaración de París en Bolivia, el Gobierno a través del MPD – VIPFE, elaboró el “Plan de Acción para mejorar la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo” (que se desarrollará con más detalle en el siguiente acápite). En el marco de implementación de dicho plan, se eligió al sector de Medio Ambiente y Agua como sector piloto para aplicar una visión integral basada en la gestión por resultados, ya que concentra una gran parte del apoyo de la cooperación.

El sector de Agua y Medio Ambiente es un sector donde se registra una participación particularmente activa de la comunidad de donantes, así como la presencia de un número muy elevado de operaciones/intervenciones. Es así que este sector ha sido seleccionado en el marco de las actividades del Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia (GruS) y con la participación del MPD como piloto para evaluar el proceso de eficacia de la ayuda en el país. Es del Plan de Acción que nace la idea de apoyar la elaboración de un Plan Integral para el Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA), como un instrumento para racionalizar y armonizar las intervenciones de los donantes en el sector.

En ese sentido, el MMAyA, juntamente con la Unión Europea (UE) realizaron una consultoría con el objetivo de elaborar un Plan Integral de Medio Ambiente y Agua
que contenga, un marco conceptual, una estrategia de integralidad del MMAyA con enfoque territorial, así como líneas de acción, objetivos y resultados articulados a un Marco de Evaluación del Desempeño (MED) (indicadores sectorial), que considere como referencia las metas e indicadores de los MED sectoriales. El Plan contendrá asimismo, un presupuesto plurianual y un modelo institucional para alcanzar los objetivos de la Agenda Patriótica 2025.

Uno de los objetivos específicos que se busca con este Plan es realizar un análisis de la situación del sector y el logro de las metas e indicadores establecidas en un Marco de Evaluación del Desempeño (MED) de los planes subsectoriales del MMAyA (agua potable, saneamiento básico, residuos sólidos, recursos hídricos, riego y áreas protegidas) y otras metas que no están incorporadas en el MED (medio ambiente, biodiversidad, cambio climático, gestión y desarrollo forestal), incluyendo el desempeño institucional de las entidades del MMAyA y su articulación con los niveles de gobiernos sub nacionales, y sobre la base de esta información elaborar un MED con indicadores de producto sectorial del MMAyA, que contenga un número limitado de indicadores, donde se establezca valoraciones sobre productos, sostenibilidad, personal cualificado, articulación de subniveles nacionales, que expresen la agregación de los MED y las metas correspondientes de los subsectores.

La consultoría que elaboró el documento del Plan Integral de Medio Ambiente y Agua culminó en el mes de octubre 2014, el mismo se encuentra en revisión de la Máxima Autoridad Ejecutiva del MMAyA en coordinación con la UE, y contempla un MED interrelacionado entre todos los subsectores de Ministerio.

**OTROS SECTORES**

A nivel sectorial, el Ministerio de Educación cuenta con un sistema específico, el Sistema de Información Educativa (SIE), el cual contiene estadísticas, mapas e indicadores a nivel nacional, departamental y (para algunos indicadores) a nivel municipal, acerca de Unidades Educativas, matrícula, profesores y otros insumos educativos, así como la ejecución presupuestaria del Ministerio de Educación. Las unidades ejecutoras han comenzado a internalizar la importancia del monitoreo de resultados.

El Ministerio de Salud realiza el seguimiento a varios indicadores importantes para el sector salud, en especial aquellos proyectos financiados por la CI. Se trabaja en el Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS), en la reducción del porcentaje de error en los reportes enviados al SNIS, en las áreas de intervención del proyecto, en la sistematización de las actividades financiadas por la cooperación externa y en una matriz de prioridades a nivel de los Servicios Departamentales de Salud (SEDES).
2. ENFOQUE METODOLÓGICO

Para la elaboración del presente reporte se analizó y revisó información secundaria referida a los documentos sobre las evaluaciones de la Declaración de París en Bolivia Fase 1 (2008) y Fase 2 (2010), documentos de trabajo internacionales sobre la eficacia de la ayuda para el desarrollo, Plan de Acción para Mejorar la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo, leyes, Decretos nacionales entre otros, con el fin de identificar cambios en el comportamiento del gobierno y de la cooperación internacional generados a partir de los estudios de evaluación y de la implementación de otras medidas, así como documentos de sistematización de programas en los que intervinieron de manera conjunta los sectores específicos con la cooperación internacional, los mismos se detallan en la última sección del presente documento.

Asimismo, se realizaron entrevistas a diferentes instancias con el fin de profundizar el análisis sobre la documentación revisada, tales como a responsables que participaron en el proceso de la EDP en las fases I y II, en la elaboración y ejecución del Plan de Acción y a sectores involucrados. Además, se realizaron entrevistas en el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo como autoridad superior para administrar el SEIF-D en las diferentes Direcciones Generales (Dirección General de Gestión del Financiamiento Externo y Dirección General de Gestión de la Inversión Pública) y por último, el documento fue puesto a consideración y revisión de las autoridades del MPD.

3. PARTE I: ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA EN EVALUACIONES CON ARREGLO A LA DP

El rol de la CI se ha modificado en las últimas décadas, en respuesta a la reorientación de sus prioridades y a su adaptación a las necesidades emergentes del país. Durante la década de los 90, en el ámbito internacional se inicia el debate sobre la efectividad de la ayuda que coadyuve a la reducción de la pobreza.

En ese contexto de cuestionamiento de la efectividad de la ayuda externa, se organizan una serie de eventos internacionales, con el objeto de discutir las posibilidades de mejora de la asignación y uso de los recursos para la ayuda, de los cuales la Declaración de París (DP), refrendada en el 2do Foro de Alto Nivel sobre la “Eficacia de la Ayuda al Desarrollo” en 2005, se constituye en el referente internacional, a partir del cual se emprenden acciones de largo alcance, tendientes
a reorganizar las formas y procedimientos de suministro y gestión de la cooperación internacional.

En la DP, los organismos internacionales, países en desarrollo y países receptores de Cooperación Internacional reconocieron que, a pesar de la gran cantidad de recursos desembolsados en el mundo para la reducción de la pobreza, ésta no se ha reducido en esa proporción, por lo que se establecen compromisos de cooperación, enmarcados en cinco principios:

i) Apropiación;
ii) Lineamiento;
iii) Armonización;
iv) Gestión por Resultados, y;
v) Responsabilidad Mutua,

Se establecen estos principios con el objetivo de fortalecer las relaciones entre países y organismos internacionales donantes y países socios receptores de ayuda, con el fin de aumentar la eficacia de la ayuda y maximizar los resultados de desarrollo.

En septiembre de 2008, el Programa de Acción de Accra, con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de la DP sobre Eficacia de la Ayuda, refrendó los compromisos acordados en éste último, y avanzó un paso más en cuestiones claves como la previsibilidad de la ayuda en el mediano plazo, la utilización de los sistemas nacionales, la transparencia, la igualdad de género y la condicionalidad.

3.1 Monitoreo y Evaluación a la Declaración de París (DP)

Uno de los aspectos que distinguió la DP fue el compromiso de rendir cuentas de la aplicación de sus principios a nivel país, a través de un conjunto de indicadores específicos, con objetivos que debían alcanzarse para el año 2010. Así, se realizaron tres encuestas a nivel país y de oficinas sede de los cooperantes para los años 2006, 2008 y 2010, bajo los auspicios de la CAD-OCDE, asimismo, se estableció dos fases de evaluación para cada país.

Bolivia formó parte del conjunto de países que realizaron la Primera Fase de la Evaluación de la DP en 2008, siendo el único país de América Latina y el Caribe en participar. Esta primera Fase se desarrolló entre marzo de 2007 y septiembre de 2008, con el objetivo de “evaluar la implementación de la DP, analizando el cambio de conducta de los donantes y del Gobierno de Bolivia a partir de la
suscripción de la misma, así como la aplicación de sus principios y cumplimiento de los compromisos, bajo el supuesto que un avance en estos, conducirá a una mayor eficacia de la ayuda al desarrollo.

En abril de 2010, el MPD, notificó a la OCDE la disposición de Bolivia para participar de manera voluntaria en la 2da Fase de la Evaluación a ser realizada por evaluadores independientes, a través del VIPFE, considerando el rol del MPD de diseñar las políticas de inversión y financiamiento para el desarrollo con participación y consulta con los actores económicos y sociales.

El objetivo de la Evaluación Nacional fue documentar, analizar y evaluar la relevancia y la eficacia de la DP en Bolivia, así como su contribución a la eficacia de la ayuda y, en última instancia, a los resultados del desarrollo, incluyendo la reducción de la pobreza.

Esta evaluación incluyó las siguientes actividades: i) la elaboración de una Evaluación Nacional de acuerdo con las directrices internacionales; ii) la elaboración del estudio temático “La asistencia técnica en Bolivia: Resultados y Perspectivas de la Agenda de Desarrollo”. Conforme a lo establecido en los términos de referencia y directrices internacionales para los países participantes de la 2da fase de la Evaluación, la elaboración de los documentos fue adjudicada a empresas consultoras independientes, mediante licitación pública. En ese sentido, las visiones expresadas en dichos documentos de evaluación son aquellas de los autores y no necesariamente representan las del MPD o del VIPFE.

3.2 Avances a partir de la Evaluación a la DP

3.2.1 Plan de Acción

A partir de los resultados, de la 2da fase de la Evaluación de la DP en Bolivia, así como la 3ra Encuesta de Seguimiento a la DP en Bolivia, el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, a través del MPD-VIPFE, ha elaborado el “Plan de Acción para Mejorar la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo”.

El Plan de Acción se constituye en una ruta crítica de trabajo que tiene el objetivo de mejorar la gestión y resultados de la cooperación internacional al desarrollo de Bolivia, el cual se basa en tres ejes fundamentales, con sus respectivos componentes:
Entre los principales avances del Plan de Acción, se puede mencionar que en el marco del Eje 1 “Eficacia de la Ayuda, Gestión y Resultados”, se cuenta con una primera aproximación de la gestión por resultados, a partir de las experiencias implementadas dentro de las agencias y organismos de cooperación que trabajan en Bolivia; asimismo se cuenta con nuevos instrumentos de comunicación, información, registros informáticos y una página web actualizada, que han logrado la modernización de los sistemas del MPD y VIPFE.

Se ha logrado a partir del 2012, contar con las primeras publicaciones del Informe 2011 sobre Cooperación Internacional y Financiamiento para el Desarrollo en Bolivia y el Informe 2012 sobre inversión Pública y Financiamiento para el Desarrollo en Bolivia. También en la gestión 2013, se publicó el informe: “La Cooperación Internacional en Bolivia” donde se presenta la 4ta edición, adaptada a la nueva realidad de la cooperación internacional en el formato de un compendio de información que incluye a las agencias y organismos de cooperación internacional y financiamiento al desarrollo que trabajan en Bolivia y cuyas intervenciones se gestionan a través del MPD-VIPFE, cómo órgano rector del Sistema Estatal de Inversión y Financiamiento para el desarrollo, para dar a conocer al público en general sus objetivos institucionales, estructura de funcionamiento, enfoque de trabajo, instrumentos de financiamiento y cooperación, así como el marco legal y estrategia de cooperación en el país.

Por otra parte se encuentra en proceso de implementación el nuevo Sistema de Información sobre Financiamiento Externo (SISFIN), y queda pendiente el diseño y la implementación de un mapa de cooperación e inversión.

En el marco del Eje 2 “Desarrollo de Capacidades y Asistencia Técnica”, se tiene publicado el documento: “Catálogo de Oferta de Cooperación Técnica AYNI 2014”, a partir del cual, el país participa como oferente de cooperación, técnica y quiere contribuir, en una lógica de reciprocidad, en la reducción de la pobreza, compartiendo sus mejores prácticas y logros en beneficio de toda la comunidad. Asimismo se ha promulgado y puesto en vigencia los “Lineamientos para la Gestión de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo” a través de la Resolución Biministerial 003 de 14 de mayo de 2012, donde se establece el marco jurídico y normativo de la Cooperación Sur-Sur en Bolivia. Sobre esto último, está en proceso el diseño de un módulo en el SISFIN sobre el registro e información
de la Cooperación Sur-Sur y Triangular. Estos avances permitirán de manera más efectiva la realización del monitoreo y evaluación de los proyectos de cooperación técnica.

Sobre el **Eje 3 “Fortalecimiento del Marco Normativo”**, se avanzó en una primera propuesta de un marco normativo para la actuación de la sociedad civil organizada considerando su rol de actor en el proceso de desarrollo de Bolivia. Con referencia a los marcos normativos de financiamiento externo no reembolsable y acceso a la cooperación internacional en un marco de autonomías subnacionales y registro de información y procedimientos de gestión relativos a financiamiento externo estos aún se encuentran en proceso de desarrollo.

La primera Fase de implementación del Plan de Acción para mejorar la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo, fue financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) durante las gestiones 2012 y 2013.

Se han dado pasos importantísimos en la modernización del Estado, en lo referente a inversión pública, cooperación internacional y gestión del financiamiento. En el marco de los nuevos espacios de discusión en la agenda internacional sobre la eficacia de la cooperación como ser Accra, Busán y últimamente México con la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo post 2015, considerando estos escenarios en la agenda internacional el VIPFE ha elaborado una Fase 2 del “Plan de Acción para mejorar la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo” financiada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que tiene una vigencia para los años 2014 al 2016.

### 3.2.2 Respuesta Europea Coordinada (REC)

En fecha 23 de Mayo de 2013, los Jefes de misión de Alemania, Dinamarca, Italia, Francia, España, Suecia, Suiza, Delegación de la Unión Europea, así como el Jefe Adjunto de Cooperación de Bélgica, hacen conocer la intención de adoptar una programación conjunta en relaciona a actuaciones en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo a través de una “Respuesta Coordinada Europea”.

Este mecanismo está en línea con las áreas establecidas en el “Plan de Acción para mejorar la eficacia de la cooperación al desarrollo”, en relación a la implementación de prácticas de división de trabajo para avanzar en la agenda de la efectividad del desarrollo.
En ese sentido, la Respuesta Europea Coordinada (REC) incluye un marco de cooperación para Estados socios dispuestos a elaborar sus respectivas programaciones de manera coordinada. La REC, desarrollada y aprobada por las representaciones de Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, Suecia, Suiza y la Delegación de la UE en Bolivia, guiará los ejercicios de programación de las agencias participantes y será la base del diálogo conjunto sobre la cooperación para el desarrollo con el gobierno boliviano.

Este enfoque conjunto dará lugar a una división más clara del trabajo, más y mejor coordinación y complementariedad entre las diferentes intervenciones, respetando los principios internacionales de Eficacia de la Ayuda y del Código de Conducta de la UE. Asimismo, se establece el compromiso de pasar a una sola programación conjunta por parte de los países europeos a partir de 2017.

La REC representa un primer paso hacia una mejor coordinación entre los programas de cooperación de la UE para el desarrollo, siguiendo los principios internacionales acordados sobre la eficacia de la ayuda. Las agencias participantes están actualmente explorando las posibilidades de pasar en un futuro próximo a un proceso programático conjunto, alineando la programación de sus estrategias con los ciclos nacionales y permitiendo de esta manera el desarrollo conjunto de un solo documento estratégico para el próximo periodo.

En base a las condiciones y necesidades específicas de Bolivia, por un lado, y las lecciones aprendidas, por el otro, las áreas prioritarias de la Unión Europea en Bolivia y el análisis de la presencia de los donantes en sectores particulares, la UE y sus Estados participantes proponen mediante esta REC una división del trabajo resumida de la siguiente manera:
La REC, representa solo el primer paso para establecer una efectiva estrategia conjunta de la UE a partir de 2017 coincidiendo con el siguiente ciclo del Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia. Esta estrategia permitirá disponer de una propuesta operativa concertada entre la UE y sus Estados Miembros, así como un instrumento de diálogo y comunicación con el gobierno, en la perspectiva de apoyar la nueva estrategia de desarrollo del país que el ejecutivo está actualmente diseñando. Cabe señalar que este esfuerzo de armonización presupone un proceso institucional complejo que implicará adaptar los procedimientos normativos, financieros y administrativos de los distintos países, alinear los ciclos de programación y los cronogramas de intervenciones, así como establecer acuerdos para alcanzar una racional división del trabajo, considerando la experiencia y los valores agregados que cada cooperación puede ofrecer al país.

Esta programación conjunta que espera implementarse a partir de 2017, apunta a transformarse en un instrumento que pueda facilitar las relaciones con el gobierno de Bolivia, promover el diálogo político sobre las estrategias de cooperación, el desarrollo de enfoques programáticos, así como a simplificar las relaciones institucionales, afianzando los vínculos de confianza que ya se han desarrollado con la administración del país.
3.2.3 Consultoría

Como tareas de apoyo para la implementación del Plan de Acción, se realizó una consultoría para la sistematización inicial de información de sistemas de monitoreo y evaluación de 17 agencias y organismos de cooperación internacional que operan en Bolivia, a través del diseño de cuestionarios y elaboración de entrevistas.

Asimismo, se elaboraron fichas temáticas sobre publicaciones y metodologías de sistemas de seguimiento y monitoreo de agencias y organismos de cooperación internacional, con el fin de apoyar la realización de actividades previstas para el Eje 1 Eficacia de la Ayuda, Gestión y Resultados del Plan de Acción.

Actualmente se cuenta con esta información de las agencias y organismos de cooperación internacional que operan en Bolivia, así como de los documentos de estrategias País y programas y acuerdos suscritos entre el gobierno y la cooperación en los cuales se establece la realización de una evaluación. Se tiene previsto dar continuidad a esta tarea a través de la contratación de un consultor con dedicación exclusiva para realizar el análisis de los sistemas existentes en el sector público de monitoreo y seguimiento relacionados a programas y/o proyectos financiados con recursos externos, establecer un mapeo de sistemas de monitoreo y evaluación y producir un documento que contenga estos puntos, así como un análisis comparativo sobre la base de la teoría de la gestión basada en resultados.

4. PARTE II: ESTUDIOS DE CASOS INSTRUCTIVOS RELATIVOS A OTRAS EVALUACIONES CONJUNTAS SOCIO-DONANTE

Sobre los estudios de casos de evaluaciones conjuntas socio donante adicionales a la evaluación de la Declaración de París se realizaron algunas evaluaciones que fueron lideradas por el gobierno o por los cooperantes, evidenciando un enfoque de interrelación y/o coordinación, pero no se plasmó en un trabajo conjunto de evaluación de principio a fin estableciendo los parámetros, metodologías y procedimientos para la misma.

Bajo el concepto de evaluación adoptado por la definición que utiliza la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y adicionalmente las diversas modalidades híbridas de evaluación conjunta mencionadas anteriormente, así como las evaluaciones elegibles socio donante en la que se establece que el objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los
objetivos, la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad de los programas y proyectos, en Bolivia se realizaron estudios de algunos casos que se presentan a continuación, en los cuales se muestran acciones conjuntas entre Gobierno y Cooperante, que podrían considerarse una modalidad híbrida de evaluaciones conjuntas:

4.1 Conclusión del programa de cooperación bilateral de los Países Bajos en Bolivia

A inicios de 2011, la Embajada del Reino Unido de los Países Bajos comunicó al Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia la decisión del cierre tanto de su Programa de Cooperación al Desarrollo como de la Embajada en La Paz, confirmando la vigencia de los compromisos asumidos. Como parte del proceso de cierre se ha promovido en los diferentes Programas que se apoyaron en Bolivia una sistematización articulada a procesos de análisis y evaluación final.

En ese contexto, en noviembre de 2013, la Embajada de los Países Bajos en Bolivia, presentó un conjunto de estudios orientados a compartir aprendizajes y experiencias del apoyo de los Países Bajos a Bolivia después de transcurridos 25 años del Programa de Cooperación Bilateral.

A tiempo de concluir el Programa de Cooperación Bilateral, se asumió el desafío de sistematizar experiencias sobre el apoyo del Reino de los Países Bajos a sectores y temas como: Educación, Desarrollo Productivo Sostenible, Medio Ambiente, Género y Emancipación, Gobernabilidad y Derechos Humanos, y Cultura, las cuales contaron con el apoyo de expertos nacionales, personal de la Embajada, y la notable apertura de contrapartes y de autoridades del gobierno boliviano.

4.1.1 Enfoque e Instrumentos

Ayuda a Proyectos

Desde el inicio de la cooperación neerlandesa se combinaron modalidades programáticas y de proyectos. Hasta 1999 hubo preeminencia de proyectos; con la implementación del Enfoque Sectorial la ayuda a programas fue la más frecuente.

En la etapa de proyectos, en su gran mayoría motivados por la oferta alentada por la iniciativa de la Embajada o de la Sede, se generaron experiencias de alcance local que incidieron en los procesos emancipación y generación de capacidades,
pero escasamente a nivel del movimiento o salto por encima de la línea de la pobreza.

**Ayuda a programas y enfoque sectorial**

El Enfoque Sectorial cuestionó el modelo de proyectos, impulsando una atención mayor a las instituciones nacionales del Estado boliviano, las políticas estatales y sus programas y proyectos, como actores en el sector.

Además, profundizó el trabajo coordinado con otros donantes empezando a utilizar modalidades de ayuda conjunta e introdujo la necesidad de planes multianuales a través de los cuales estandarizó su ayuda en el largo plazo. Este enfoque sectorial, consolidó el respeto al liderazgo y sentido de pertenencia del gobierno receptor, permitiendo así caracterizar esta etapa por la regla de seguir la iniciativa del gobierno boliviano.

Desde la perspectiva de los sectores y temas seleccionados inicialmente: educación, desarrollo rural y gobernabilidad, solo educación proporcionó el marco que el Enfoque Sectorial requería: una política, una institucionalidad, un presupuesto, un conjunto de actores articulados con la institucionalidad, un presupuesto y la política.

En el Enfoque Sectorial, se profundiza la predictibilidad de los fondos; al estar estos dirigidos por las iniciativas del gobierno nacional, tuvieron un correlato con la gestión pública, sus instrumentos y sus capacidades.

**Canasta de Fondos**

Los instrumentos que dieron un carácter particular a las modalidades de financiamiento en los últimos doce años, fueron los Fondos Comunes o Canastas, articuladas con operaciones de apoyo presupuestario, asistencia técnica y financiamiento de proyectos.

Esta modalidad se aplicó con una contraparte común y con diferentes actores que operaban de manera integrada o complementaria bajo una misma política o programa.

Un tercio de las iniciativas apoyadas por la Embajada pudieron constituirse mediante Acuerdos de Financiamiento Conjunto o canasta de fondos. En base a la experiencia se puede aseverar que el valor agregado fue la disminución de los
costos de transacción para la contraparte, la armonización de procedimientos, el nivel de coordinación, la división de trabajo entre donantes.

Permitió asimismo incentivar el establecimiento de Marcos de Evaluación de Desempeño que guían el monitoreo conjunto, el desarrollo e implementación de políticas, el fortalecimiento institucional.

**Apoyo Institucional**

Las primeras experiencias se pueden encontrar en energías alternativas, áreas protegidas, participación popular y descentralización.

La adaptación al contexto generó una particular característica de los Países Bajos que consistió en un apoyo a la implementación de planes institucionales con objetivos de fortalecimiento institucional e implementación de políticas, cuyos recursos fueron canalizados directamente a las entidades receptoras de la ayuda. En todos los casos la Embajada contribuyó parcialmente a los planes estratégicos o multianuales de estas entidades, dejando que cada una de ellas tome la decisión de priorización y asignación del gasto o inversión. Esta modalidad permitió el financiamiento de la estructura básica de funcionamiento y sus costos operativos, lo que facilitó que las entidades que recibieron este apoyo pudieran apalancar otros recursos.

**Asistencia Técnica**

Se solicitó asistencia técnica para las etapas de preparación de las propuestas de financiamiento y para acompañar la implementación de proyectos. En aspectos instrumentales destaca el apoyo

4.1.2 Aprendizajes Generales

4.1.2.1 Monitoreo y Evaluación

Los sistemas de monitoreo y evaluación no solo deben supervisar el cumplimiento de actividades, metas y resultados comprometidos, sino que deben medir el impacto logrado con las intervenciones financiadas por el donante.

Una de las grandes debilidades de los sistemas de monitoreo y evaluación de la Embajada es no haber logrado medir el impacto del apoyo. Los sistemas de monitoreo y evaluación tradicionalmente tendieron a medir el cumplimiento de
objetivos, actividades, resultados y productos, conforme al marco lógico y la planificación anual. Difícilmente se podía conocer cómo la intervenciones generadas a través de los proyectos y/o programas cambiaron las condiciones de vida de la población beneficiaria, por cuanto las iniciativas no se iniciaban con una línea de base para conocer cambios en variables clave respecto de la situación inicial, sin y con proyecto. Tuvo que pasar mucho tiempo para que las contrapartes, a sugerencia de la Embajada de los Países Bajos, logren generar líneas de base, que permitan trascender el seguimiento al cumplimiento de compromisos burocráticos para justificar pagos o futuros desembolsos.

Varias contrapartes fueron bastante ingeniosas en la creación de sistemas de monitoreo e incidencia de su intervención, por ejemplo, a través de la incorporación de indicadores para rescatar percepciones sobre la satisfacción de los “clientes” con los servicios provistos, pero sobre los impactos de la intervención en la población beneficiaria no lograron mayor avance. En realidad, no hubo avances notables en materia de medición de impacto.

La Embajada disponía de varias fuentes e información para encarar el monitoreo de proyectos y programas, y también contaba con algunos instrumentos. De manera periódica las contrapartes debían remitir a la Embajada planes operativos anuales, informes técnicos y financieros semestrales o anuales, así como informes de auditoría externa anuales. Estos reportes periódicos debían ser aprobados por la Embajada, como condición previa para efectuar los pagos correspondientes, según plazos definidos antes de iniciar el proyecto y/o programa.

Fueron pocas las contrapartes, públicas o privadas, que utilizaron tales informes y planes como herramientas básicas de gestión. Esta documentación era vista como requisito del donante. Además los informes técnicos, que presentaban avances de actividades, cumplimiento de objetivos, metas y resultados, y los informes financieros, asociados a la ejecución presupuestaria, no guardaban mucha correspondencia, dando cuenta del divorcio entre la gestión técnica y la gestión financiera de los proyectos y los programas. Las auditorías externas fueron practicadas en todas las contrapartes que recibieron apoyo de la Embajada, fueran públicas o privadas. En este marco, resulta singular el hecho de que durante los veinticinco años de ayuda bilateral a Bolivia, la Contraloría General del Estado no realizó un examen a una contraparte pública, contrariamente a lo establecido por las normas vigentes en el país.

En cuanto se refiere a evaluaciones, la mayor parte de proyectos y programas de mediano y largo alcance estuvieron sujetos a una evaluación externa de medio término y a otra evaluación externa final. Sin duda, esta clase de ejercicios fue útil,
toda vez que permitió realizar cambios, mejoras y rectificaciones de los proyectos y programas apoyados por la Embajada. En caso de programas que recibían apoyo financiero de varios donantes, donde estaba involucrada la Embajada, era necesario que los términos de referencia de las evaluaciones externas fueran elaborados de manera conjunta, procurando reflejar mínimos consensos inter-agenciales.

Aunque para algunas evaluaciones se contrató profesionales extranjeros, que en su mayoría provenían de los Países Bajos, la Embajada priorizó la política de aprovechar expertos nacionales. Bolivia dispone de excelentes profesionales capaces de encarar diagnósticos sobre la realidad nacional y evaluaciones de proyectos, programas y políticas públicas.

Las variables tradicionales que las evaluaciones promovidas por la Embajada tomaban en cuenta fueron la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad. No obstante, tales evaluaciones, además de ser consensuadas con las contrapartes, debían incorporar capítulos específicos sobre los temas de género y medio ambiente, respondiendo no solo a los compromisos internacionales sino también a la Política de Cooperación de los Países Bajos. Para tal efecto, los equipos de evaluación de proyectos y programas debían estar integrados por especialistas en estos temas. Particular atención merecieron las estrategias de género asumidas por las contrapartes, así como los análisis sobre el impacto ambiental.

Otras evaluaciones de mayor alcance, que se orientaron a evaluar el Programa País, las modalidades de ayuda y/o los sectores/temas, fueron realizadas en forma directa por funcionarios de la IOB (Dirección de Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos). Esta instancia de la Sede, especializada en la elaboración de estudios y evaluaciones, realizó una serie de trabajos relacionados a la valoración de la aplicación del Enfoque Sectorial en Bolivia, el apoyo al sector Educación y otros, de relevancia para el trabajo de la Embajada.

El monitoreo y evaluación de actividades también incluyó visitas de campo a proyectos y programas del equipo técnico de la Embajada, que debían efectuarse por lo menos dos veces al año. Aunque las visitas de campo fueron provechosas para dialogar y aproximarse a los actores centrales y beneficiarios, muchas veces tuvieron un marcado carácter protocolar y solo sirvieron para escucharelogios a agradecimientos por el apoyo provisto. No obstante, en otros casos, se realizaban visitas de campo “no planificadas” sin interrumpir el trabajo cotidiano de las contrapartes, cuyos resultados para el equipo de la Embajada fueron provechosos,
en la medida que permitieron conocer las actividades, comprender mejor la realidad y el entorno del proyecto y/o programa, y compartir experiencias y espacios con múltiples actores.

Adicionalmente, para cada uno de los proyectos y/o programas promovidos por la Embajada era necesario efectuar periódicamente una valoración ponderada sobre la calidad de insumos provistos, resultados alcanzados, cumplimiento de objetivos y sostenibilidad de las actividades. Un ejercicio similar se realizaba a nivel sectorial, cuando se impulsó el Enfoque Sectorial como marco de la ayuda otorgada por la Embajada al país.

Para encarar la planificación multianual y elaborar los informes anuales, el equipo de la Embajada debía encarar algunos ejercicios de valoración contextual a nivel nacional y sectorial. Eran ejercicios dirigidos a evaluar la factibilidad y el nivel de alineamiento, así como la adecuación de las modalidades de ayuda provistas por la Embajada en función de las principales características y requerimientos del país. Estos análisis fueron realizados siguiendo una Política de Cooperación de los Países Bajos basada en el Enfoque Sectorial, que se originó a finales de los años noventa del siglo pasado.

El ejercicio de valoración nacional consideraba un análisis de cinco campos: i) Modalidades de ayuda y alineamiento; ii) Política de reducción de la pobreza y compromiso político para enfrentar este fenómeno; iii) Política económica y clima de negocios; iv) Finanzas públicas y gobernabilidad; y, v) Calidad de diálogo con gobierno y sociedad civil. La valoración de cada uno de los campos demandaba el uso de otros instrumentos de valoración y de referencia, como el PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability), indicadores de gobernabilidad de Kaufmann, CPIA (Country Policy and Institutional Assessment), Doing Business, indicadores de competitividad mundial, Artículo IV del Fondo Monetario Internacional (FMI), indicadores de Transparencia Internacional, entre otros.

El ejercicio de valoración sectorial, por su parte, si bien alimentaba el informe de valoración nacional, se orientaba a monitorear las intervenciones en sectores o subsectores, sustentando el diálogo político de la Embajada a ese nivel. Era un instrumento orientado a valorar los siguientes campos: i) calidad de la estrategia y la política sectorial, así como el compromiso de apoyo al sector; ii) recursos humanos y financieros, iii) capacidad institucional y organizativa, gobernabilidad y responsabilidad (accountability), y iv) cumplimiento de resultados a nivel sectorial o subsectorial.
De todo lo expuesto, se puede concluir que la mayor parte de las contrapartes, públicas y privadas, con las que se vinculó la Embajada carecieron de sistemas de monitoreo y evaluación de impacto sobre las condiciones de vida de la población beneficiaria. Pese a los esfuerzos que desplegaron algunos sectores en particular, no se pudo identificar cambios promovidos por proyectos, programas y políticas, dado que carecían, en su mayor parte, de líneas de base. Pocas contrapartes utilizaron los planes e informes como herramientas básicas de gestión, por cuanto los mismos eran concebidos como exigencia del donante para acceder a financiamiento.

Todo proyecto, programa y/o política pública requiere de una línea de base, que incorpore una batería de indicadores capaces de medir cumplimiento de objetivos, actividades, metas, productos y resultados, así como también indicadores orientados a medir procesos e impactos. La generación y aprovechamiento de las líneas de base deberá tener pleno respaldo y reconocimiento de la utilidad por parte de los principales actores vinculados a las actividades financiadas por los donantes. Esta medida resulta útil para promover la rendición mutua de cuentas, según lo establecido en la Declaración de París.

Cuando se adopta un enfoque de proceso y de apoyo flexible, resulta necesario tener un sistema de monitoreo de supuestos, condiciones, contextos e incentivos. De lo contrario, por muy innovador y plenamente alineado que parezca el apoyo puede ser débil, poco adecuado al contexto y sin el debido respaldo. La Embajada no tuvo un sistema de monitoreo de supuestos y condiciones que hubiera aportado en el trabajo y evitado algunos fracasos. Además, fueron escasos, aunque significativos, los espacios entre donantes para el intercambio de herramientas y evaluación.

4.1.2.2 Armonización y alineamiento

No cabe duda de que la armonización entre donantes contribuye significativamente a la mayor efectividad de la ayuda, promoviendo un uso más eficiente de recursos financieros y técnicos. Afortunadamente las autoridades bolivianas se adelantaron a la DP de 2005, al proponer a fines de los años noventa del siglo pasado un nuevo marco de relacionamiento entre el gobierno y la cooperación internacional hacia el siglo XXI. El nuevo marco se orientó a propiciar una mayor efectividad y coordinación entre los diversos actores involucrados en el proceso de desarrollo con el propósito de acelerar la reducción de la pobreza en Bolivia.
Este esfuerzo dio una clara señal hacia el alineamiento de la comunidad internacional en procura de estimular una mayor convergencia y financiamiento conjunto a planes y estrategias de desarrollo generadas por el propio país.

Antes del nuevo marco de relacionamiento entre el gobierno y la cooperación internacional y la Declaración de París había alta dispersión de la ayuda, notable yuxtaposición de esfuerzos, recursos y proyectos, y escaso diálogo inter-agencial, que no trascendía los estrechos límites de ciertos bloques regionales de países donantes. Era frecuente encontrar proyectos que tenían los mismos objetivos, contrapartes, grupos meta, intervenciones y actividades priorizadas, y estaban ubicados en el mismo ámbito geográfico, mostrando una clara señal de inapropiada asignación de recursos dirigidos al alivio de la pobreza en el país. Este fenómeno lógicamente tenía el visto bueno de autoridades nacionales y subnacionales.

Ha transcurrido bastante tiempo desde que la comunidad de donantes oficiales en Bolivia viene realizando esfuerzos de coordinación y trabajo conjunto. En este marco, la Embajada, como una de las principales promotoras de la armonización de la ayuda, logró algunos aprendizajes asociados al relacionamiento con donantes y con contrapartes (públicas y privadas), ésta última se describen a continuación:

- El liderazgo y la apropiación de la contraparte es fundamental para sentar las bases de un apoyo conjunto.
- No ajustarse a los presupuestos (disponibilidad de fondos) de los donantes, sino mantener un enfoque basado en una demanda genuina. De igual manera, la asistencia técnica debe establecerse en función de demandas reales, evitando la presión o inducción del donante.
- Las contrapartes (públicas y/o privadas) deben asumir una postura firme en cumplimiento de la normativa y procedimientos nacionales.
- Las contrapartes deben liderar el establecimiento de líneas de base e indicadores de monitoreo y seguimiento de programas.
- Reflexionar sobre las modalidades de ayuda y su adecuación a las normas nacionales.
- Promover la complementariedad entre programas a nivel sectorial o subsectorial.
- Impulsar la sistematización e intercambio/socialización de experiencias.
- Reflexionar sobre las consecuencias del ingreso de Bolivia al grupo de países de renta media. Es necesario mencionar que este grupo no es
homogéneo, aspecto que debería tomarse en cuenta al momento de identificar la ubicación de Bolivia dentro del mismo.

- La contraparte oficial debe definir los protocolos de cierre de programas bilaterales de cooperación a Bolivia.

4.2 Evaluación del Programa en el País (EPP) – Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

La Oficina de Evaluación Independiente (IOE) del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), llevó a cabo en el 2013 una Evaluación del Programa en el País (EPP) sobre la cooperación entre el FIDA y el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. Las EPP se realizan de acuerdo con las directrices de la Política de Evaluación del FIDA y se ajustan a la metodología y los procesos básicos en materia de EPP descritos en el Manual de Evaluación de la IOE, la cual utiliza como criterios de evaluación, la pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad entre otros².

La EPP tuvo dos objetivos: i) Valorar el desempeño y el impacto de las operaciones apoyadas por el FIDA en Bolivia y ii) producir una serie de hallazgos y recomendaciones que puedan servir como cimientos para la preparación de la futura cooperación entre el FIDA y el Gobierno de Bolivia.

Esta evaluación cubre el periodo 2005-2012, el Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) aprobado en 2007 y los cinco proyectos activos o aprobados por el FIDA en ese mismo periodo:

(i) Proyecto de Asistencia Técnica a Pequeños Productores (PROSAT);
(ii) Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos (PROMARENA);
(iii) Proyecto de Apoyo a la Valorización de la Economía Campesina de Camélidos (VALE);
(iv) Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza-Fase I (Plan VIDA-PEEP); y
(v) Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales en el Territorio del Estado Plurinacional de Bolivia (ACCESOS).

A continuación se presentan algunas acciones que se realizaron de manera conjunta, como ser entrevistas, misiones en terreno, grupos focales, y por último la realización de la Mesa Redonda Nacional (MRN), en el que participaron

---

representantes de las agencias de cooperación y del Gobierno, con el fin de socializar los principales temas emergentes de la EPP.

4.2.1 Proceso

La fase inicial incluyó una misión preparatoria en Bolivia en diciembre de 2012 para dialogar con el Gobierno y otras partes interesadas sobre los objetivos, el proceso y el contenido de la evaluación, así como la elaboración, diálogo y finalización del documento conceptual. Se prepararon informes de revisión para cada uno de los proyectos incluidos en la evaluación, las actividades no crediticias y el programa en el país. Además, el Gobierno de Bolivia y la División Regional de América Latina y el Caribe (LAC) del FIDA llevaron a cabo auto-evaluaciones del programa. La EPP se benefició asimismo de la Evaluación de los resultados del PROMARENA cuyo borrador de informe ha sido compartido con LAC y el Gobierno.

La misión principal en Bolivia se llevó a cabo entre abril y mayo 2013. La misión mantuvo entrevistas en La Paz con funcionarios del gobierno, el equipo del FIDA y otros asociados. La misión viajó a varias regiones para observar los proyectos en el terreno y dialogar con los beneficiarios, las autoridades públicas, el personal de gestión de los proyectos, y otros asociados. Se visitaron los siete departamentos de Bolivia (sobre un total de 9 departamentos que tiene el país) donde han operado los proyectos evaluados, para poder apreciar la gran diversidad geográfica, socioeconómica y cultural de las varias zonas. A causa de las distancias y dificultades de comunicación, la misión se dividió en dos equipos, abarcando el altiplano por un lado, y los valles y las llanuras por el otro.

Además de la revisión de la documentación existente y observación directa de las actividades en el campo, la misión utilizó una combinación de métodos para recopilar datos primarios:

i) entrevistas individuales y grupos focales de discusión con beneficiarios (campesinos, mujeres y varones, y grupos de negocios);

ii) Visitas a hogares, y a no beneficiarios; iii) reuniones con las partes interesadas del FIDA y del Gobierno a nivel nacional, regional y local, incluyendo el personal de los proyectos; iv) reuniones con otros informantes (asociaciones de productores, académicos, ONG, sector privado, donantes, etc.). Las conclusiones de la evaluación son el resultado "triangular" de la información obtenida de diferentes fuentes.
El equipo de evaluación preparó el informe de evaluación, que ha sido sometido a una revisión inter pares en IOE y a una revisión por parte de un asesor independiente. El informe fue compartido con la División regional para comentarios y sucesivamente enviado al Gobierno para recibir sus observaciones. El informe luego será enviado a otras instituciones y organismos con los cuales el FIDA mantiene asociaciones (por ejemplo, el Banco mundial, el Fondo Español, el Programa Mundial de Alimentos [PMA] y la FAO).

La fase final de la evaluación conlleva actividades para asegurar la divulgación efectiva de los hallazgos, lecciones aprendidas y recomendaciones de la EPP en Bolivia. En particular, se organiza la Mesa Redonda Nacional durante la cual los diferentes socios tendrán la oportunidad de profundizar, discutir e intercambiar puntos de vista sobre temas claves de la evaluación, y al mismo tiempo proporcionar insumos para la preparación del Acuerdo conclusivo. Una misión especial de IOE a Bolivia se llevó a cabo en diciembre 2013 con el fin de discutir con el Gobierno los puntos principales de la evaluación, así como la preparación de la Mesa Redonda Nacional planeada y del Acuerdo conclusivo.

En el marco de la citada evaluación, y a objeto de socializar los principales temas emergentes de la EPP, el 04 de abril de 2014 se desarrolló una Mesa Redonda Nacional (MRN), con la participación de representantes del Gobierno de Bolivia, la Gerencia y oficiales del FIDA, Directores de programas co-financiados por el FIDA, organizaciones de la sociedad civil, beneficiarios, Gobiernos locales y Agencias de cooperación.

4.2.2 Desempeño de los Asociados

4.2.2.1 FIDA

El FIDA buscó alinear sus estrategias con las políticas gubernamentales (incluso sus prioridades y mecanismos) y las necesidades de los habitantes rurales. Para ello el FIDA utilizó enfoques novedosos, después de haberlos puesto a prueba en otros países (por ejemplo, Perú). En el contexto boliviano, el FIDA fue uno de los primeros en considerar y “poner en valor” el potencial productivo de los productores rurales pobres al mirarlos como productores solventes en cuestiones agropecuarias y otros rubros ligados al sector rural (artesanías, turismo, servicios, etc). Como ya señalado, esto implicaba empoderar a los pobres rurales y aumentar su capital social.

Otro punto a destacar en su estrategia, es la capacidad del FIDA de adaptarse a los cambios estructurales que han ocurrido en Bolivia desde 2006, y su
acompañamiento a las decisiones del gobierno en este proceso de transformación. Por ejemplo, la decisión del FIDA de haber financiado el proyecto Plan VIDA, respondiendo así a las prioridades que el Gobierno tenía en ese momento. Conforme a la Declaración de París, el alineamiento del programa de cooperación con las políticas del gobierno se refleja, entre otros, en utilizar en parte, en sus operaciones, los sistemas de gestión financiera pública y de adquisiciones de Bolivia

**Seguimiento y Evaluación**

Se hace difícil evidenciar y respaldar con información cuantitativa la magnitud de los efectos e impactos de los proyectos debido a las limitaciones en sus sistemas de seguimiento y evaluación. Cada proyecto cuenta con su propio sistema, no se tiene uno que agregue los resultados a nivel de programa. Las líneas de base y hasta los propios sistemas de seguimiento y evaluación se establecen años después de iniciados los proyectos, y no se levanta la información que se requiere para evaluar los resultados y el impacto de los proyectos al cerrarlos.

Algunos de estos problemas han comenzado a resolverse, como lo ilustra la calidad del informe de la línea de base del proyecto VALE (aunque a destiempo) y el apoyo recurrente de un experto regional de seguimiento y evaluación. Los esfuerzos tardíos no sustituyen a un sistema de seguimiento y evaluación planificado y presupuestado al detalle al momento de formular los proyectos; su ausencia denota limitaciones en la calidad de preparación de los proyectos.

### 4.2.2.2 Gobierno

El gobierno del Presidente Morales definió sus políticas para el sector en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual sirvió de marco para definir el tipo de apoyo que se deseaba del FIDA, tales como el desarrollo de innovaciones tecnológicas y de la producción agropecuaria.

El gobierno ha avanzado en mejorar la efectividad de la ayuda, sin embargo, con la mejora de sus capacidades fiscales y el empoderamiento vino una mayor apropiación de los programas financiados por la cooperación internacional y una mayor relación entre el FIDA y las autoridades; una muestra de ello lo constituye el tener a las unidades ejecutoras de los proyectos dentro de los ministerios. Hay una mayor apreciación de los resultados de los proyectos y un mayor empeño en mejorar la capacidad operativa o un desempeño transparente.
Seguimiento y Evaluación

Los sistemas de seguimiento y evaluación tuvieron serias limitaciones. El yerro más serio, sin embargo, fue el no recoger información pertinente, verificable y creíble para examinar el impacto de los proyectos en términos de resultados (ingresos, activos, otros) y tener cifras de los beneficiarios, también para la focalización. El gobierno ha evolucionado en este aspecto, y ha comenzado a darle más importancia a la necesidad de evaluar el impacto de los proyectos y de sus gastos. Su decisión de apoyar el generar líneas de base para el VALE, aunque tardía, y para Plan VIDA y ACCESOS, atestiguan su cambio de enfoque.

La EPP califica el desempeño del FIDA y del Gobierno como moderadamente satisfactorio (4).

4.2.3 Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

Los objetivos del programa apoyado por el FIDA en Bolivia en el periodo 2005-2012, respondieron a las necesidades del país y fueron coherentes con la política del gobierno y con el Marco Estratégico del FIDA.

Entre los aspectos de carácter organizacional se concluye una baja eficiencia y retrasos en la implementación del programa. El Gobierno y el FIDA demostraron flexibilidad y empeño en resolver algunas de las dificultades. Ambos fallaron en ejecutar los proyectos a tiempo y tomar las medidas correctivas rápidamente, pero después de reestructurar los proyectos, fueron ejecutados con eficacia. Sin embargo, las acciones realizadas tienen en general una sostenibilidad reducida, los proyectos perdieron pertinencia, y su impacto fue menor de lo previsto.

En este contexto, resultaron débiles también los sistemas de seguimiento y evaluación del programa, lo que dificulta el potencial de ampliación de escala. Fueron sistemas que midieron los logros principalmente en actividades ejecutadas con pocos datos fiables de impacto de las intervenciones, de monitoreo y sin medición de los resultados a nivel del programa y alineamiento con los programas del Gobierno.

Recomendaciones

El programa del FIDA en el país necesita incrementar su eficacia y su eficiencia para lograr un impacto y sostenibilidad mayor en la reducción de la pobreza rural y el manejo de los recursos naturales, así como poder contemplar la ampliación de
las intervenciones. Para lograrlo se requieren más esfuerzos en el diseño del programa y su ejecución, el diálogo de política y temas organizacionales.

Entre las recomendaciones de carácter organizacional, se puede mencionar lo siguiente:

i) **Resolver de forma sistemática los retrasos y la ineficiencia en la implementación del programa.** Se recomienda que el Gobierno y el FIDA procedan a una revisión conjunta de los problemas encontrados en la efectividad y ejecución de los proyectos, en búsqueda de soluciones sistémicas, inspirándose posiblemente a otras instituciones financieras.

ii) **Establecer sistemas de seguimiento y evaluación sólidos.** La evaluación recomienda las medidas a seguir para que sistemas sólidos de Seguimiento y Evaluación contribuyan a la calidad de las intervenciones y al potencial de ampliación:

   (a) **Movilizar fondos desde la fase de diseño,** para establecer las líneas de base antes de comenzar a ejecutar los proyectos, y después en los respectivos presupuestos, para evaluar los impactos;

   (b) **Incluir en el programa de donaciones del FIDA fondos para ayudar a medir el impacto y los beneficios de los proyectos con métodos rigurosos,** de forma que se conozca si el programa tiene el impacto necesario para poder ser ampliado;

   (c) **Poner un valor a dichos impactos y definir indicadores verificables en los documentos de evaluación ex-ante y en los informes de cierre de los proyectos;**

   (d) **Fortalecer capacidades en seguimiento y evaluación a nivel de los proyectos y del programa así como articular los esfuerzos con los sistemas nacionales.**

4.3 **Programa Multisectorial de Desnutrición Cero – Sector Salud (PMDC)**

El año 2007, se dio inicio al Programa Desnutrición Cero, que determinó un cambio rápido y sustancial en la política boliviana de salud, que no tenía un abordaje específico para la nutrición.
El Programa busca contribuir a la erradicación de la desnutrición en las niñas y niños menores de cinco años con énfasis en los menores de dos, y en la mejora de la salud integral de éstos y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. El programa plantea afectar positivamente la prestación de servicios, ampliando su cobertura y calidad con el componente nutricional, como una respuesta rápida a la alta letalidad de la desnutrición infantil, por no limitándose a la recuperación, sino sobre todo, implementando un fuerte componente preventivo promocional, y de mejora de la gestión en salud y nutrición, con la participación de la sociedad, y de otros sectores que hacen a la búsqueda de soluciones.

El 27 de febrero de 2009, se suscribe el Documento Marco de Financiamiento Conjunto entre los gobiernos de Canadá, Francia Bélgica y Bolivia, con el objetivo de establecer las condiciones generales de financiamiento del “Plan Estratégico 2007-2011” en el cual se incluye el PMDC y se consolida el apoyo financiero de socios donantes bajo la modalidad de Fondo Canasta, que coadyuva en la alineación y armonización de la ayuda externa a las políticas y programas del sector salud y sistemas de gestión pública nacionales.

El Fondo Canasta es una modalidad de apoyo financiero que toma muchos elementos del apoyo presupuestal sectorial pero mantiene un nivel importante de asignación focalizada y trazabilidad de fondos.

Para los donantes, esto genera una mayor eficiencia y efectividad del apoyo, a través por ejemplo de ahorros múltiples en los costos de supervisión y ejecución. Para la entidad receptora, el efecto positivo principal son los ahorros de tipo administrativo: en vez de dar cuenta a diversas agencias por separado, se rinden cuentas al mecanismo único de administración de la “canasta”, que por lo general está bajo la conducción de un comité interagencial, con el liderazgo de un organismo nacional.

Con el fin de exponer algunas acciones que hacen al desarrollo del programa, en las cuales se advierte la relación de coordinación entre socio y donantes en el seguimiento y evaluación del mismo, se pueden detallar a continuación las siguientes acciones:

### 4.3.1 Comité Interinstitucional

Se ha conformado un Comité Interinstitucional, en el cual participan delegados de los miembros signatarios del fondo. El Comité interinstitucional tiene atribuciones y funciones específicas tales como aprobar la programación operativa anual para cada gestión, los informes anuales de ejecución física y financiera, afiliación de
nuevos donantes al fondo canasta y reglamento interno para el funcionamiento del fondo entre otras. Asimismo, se registran los acuerdos en actas, en particular del cumplimiento de los requisitos y condicionalidades de los desembolsos, y otros temas técnicos-estratégicos.

4.3.2 Misiones de terreno conjuntas

A objeto de verificar in situ el estado de situación de las estrategias del Programa y el avance en su implementación, entre 2010 y 2012 se han realizado 12 misiones de terreno conjuntas de las que han participado funcionarios del Ministerio de Salud, expertos centrales de Canadá y Bélgica, responsables del seguimiento al Programa de Francia, Canadá y Bélgica, expertos de otras agencias de cooperación en salud (OPS, UNICEF, PMA, BID, MI, Plan Internacional), funcionarios del Servicio Departamental de Salud (SEDES) y Redes de Salud, responsables de los Consejos Departamentales de Alimentación y Nutrición (CODAN) y Concejos Municipales de Alimentación y Nutrición (COMAN), y personal operativo de salud. Las misiones han sido relevantes como espacios de diálogo, y para la emisión de conclusiones y recomendaciones.

4.3.3 Evoluciones en el diálogo político y la coordinación de los socios donantes

Bolivia está avanzando progresivamente hacia un Enfoque Sectorial Ampliado en Salud. Esta tendencia refrenda la calidad y maduración del diálogo sobre políticas y la coordinación de los donantes, más allá del marco del PDC.

En el mes de septiembre de 2012, ha sido suscrito el Código de Conducta entre el Ministerio de Salud y un grupo numeroso de donantes: el Banco Mundial, UNFPA, UNICEF, USAID, representantes de las Embajadas de Francia, Bélgica, Canadá y España, entre otras. El Código de Conducta es una clara señal de la intención de los socios más importantes en salud, tanto multilaterales y bilaterales, de ir hacia un enfoque sectorial. Los tres principales socios donantes del Fondo Canasta del PMDC han suscrito este Código.

El Código de Conducta establece las bases para la creación de una plataforma única de la coordinación de los donantes y el Ministerio, el Comité de Cooperación Interagencial de Salud (CCI).

El mes de diciembre de 2012, se ha aprobado el Reglamento Interno del CCI. En él se establecen las bases para la coordinación entre el Ministerio de Salud y el
grupo de socios donantes en salud, la organización, las funciones y atribuciones del Comité.

4.3.4 Buenas Prácticas

4.3.4.1 Apropiación nacional del ejercicio de la autoridad sobre las estrategias y coordinación del Programa

La conducción e implementación del PMDC está en manos de los actores nacionales. La evidencia histórica de esto se traduce en que el Programa nace por iniciativa y decisión nacional y con recursos nacionales, a los cuales se va sumando la cooperación, principalmente los socios donantes del Fondo Canasta, pero además, otras agencias y organismos de cooperación como FAO, PMA, UNICEF, OPS, BID, BM, AECID.

A nivel nacional, la apropiación del PMDC es elevada, especialmente a nivel central en el Comité Técnico del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) y el Ministerio de Salud (Unidad de Nutrición, Unidad de Servicios, y Unidad CT CONAN/PDC) que cuentan con un equipo técnico ad hoc capacitado. A nivel municipal, existen también una fuerte apropiación del Programa por los actores locales, reflejada en la conformación de los Consejos Municipales de Alimentación y Nutrición (COMAN) a la cabeza de los Alcaldes, la planificación de acciones intersectoriales articuladas a través de planes municipales de reducción de la desnutrición, y la programación, implementación, seguimiento y monitoreo de los proyectos de Incentivo Municipal.

4.3.4.2 Alineamiento del Fondo Canasta a las estrategias, instrucciones y procedimientos nacionales

El programa surge a partir de la identificación de las prioridades nacionales, enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo, y es a partir de la constatación del liderazgo de las autoridades del sector, que se suma la ayuda de los socios donantes bajo la modalidad de Fondo Canasta, para el cofinanciamiento del Plan Estratégico. La cooperación optó por un alineamiento claro con la Política y el Programa priorizado por el Gobierno.

A nivel operativo se sumaron otras instancias de cooperación dando el apoyo técnico y financiero a acciones del Programa, como es el caso de ONGs como Plan Internacional y CUNA entre otras varias.
También se destaca que el apoyo financiero y técnico de los socios donantes, se hizo a través de las estructuras públicas existentes siguiendo las normas nacionales de administración y gestión, no obstante la alta burocracia, se llegó a un nivel aceptable de ejecución (en promedio 85% de los recursos de cooperación programados cada gestión hasta el 2012).

4.3.4.3 Armonización entre socios donantes

La modalidad de Fondo Canasta ha permitido la armonización entre los socios donantes del PMDC, simplificando procedimientos que suelen ser morosos de cumplir para el socio receptor, cuando se hacen de manera bilateral con cada uno de los donantes. El documento marco de financiamiento conjunto dio los lineamientos de armonización, sobre todo en lo referido a la rendición de cuentas a través de informes, auditorías financieras y evaluaciones conjuntas.

4.3.4.4 Acompañamiento técnico

El acompañamiento técnico ha sido efectivo mediante asistentes técnicos de los socios donantes y también mediante consultorías específicas. Este acompañamiento ha permitido el análisis y la mejora sostenida de las estrategias y sobre todo de los procesos de gestión del Programa.

4.3.5 Lecciones aprendidas

Para la modalidad de apoyo financiero: Diálogo técnico y político

El Comité Interinstitucional del Fondo Canasta, ha desempeñado principalmente un rol de instancia de seguimiento administrativo y de la gestión del Programa; el diálogo técnico y de políticas, al interior de esa instancia ha sido insuficiente. El fondo de socios donantes efectúa el seguimiento al cumplimiento de las condicionalidades de los desembolsos, con una flexibilidad basada en el análisis de la dinámica del contexto nacional, pero velando por su cumplimiento. Mayores exigencias, referidas al cumplimiento de los resultados y a la existencia de sistemas de monitoreo y evaluación, pueden contribuir con una mejor gestión orientada a resultados.

No obstante, resalta la participación y contribución de los socios donantes del Fondo Canasta en la generación de espacios de diálogo, prueba de ello, la suscripción del Código de Conducta con el Ministerio de Salud por los tres socios del fondo.
En esa línea, se viene consolidando el Comité de Cooperación Interagencial (CCI), para no duplicar y burocratizar los espacios de diálogo técnico, sino por el contrario dinamizar y apoyar los esfuerzos para el funcionamiento de los Comités Técnicos del CCI. A futuro, el diálogo técnico sobre nutrición se espera desarrollar en ese contexto, en el que participan 16 agencias y organismos de cooperación.

4.3.6 Evaluación Externa

En vista del retraso en el inicio de la Evaluación de Medio Término y la necesidad contar con una evaluación del Programa para medir avances y ajustar la planificación, los miembros donantes del Fondo Canasta a través del Comité Interinstitucional decidieron, en el marco de la iniciativa de Canadá (que proporcionó fondos adicionales para este propósito) llevar a cabo una evaluación externa rápida, utilizando información secundaria bajo una metodología cuali-cuantitativa, entre mayo y agosto de 2012.

La evaluación cubre la implementación del PMDC del gobierno de Bolivia desde el año 2007 al 2011 y la contribución de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) a su implementación.

Esta evaluación valoró el nivel de pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad del Programa, en cuanto al logro de resultados, factores de éxito, limitantes, y otros elementos clave de una evaluación.

Las principales conclusiones y recomendaciones, producto de esta evaluación, se encuentran detalladas en anexo 1.

5 PARTE III: Oportunidades de trabajos de evaluación conjunta socio-donante

En el año 2006, surge el Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia (GruS), como un espacio orientado a compartir información, coordinación y colaboración conformado por 23 cooperantes miembros entre los que se encuentran organismos bilaterales, intergubernamentales y multilaterales con presencia en Bolivia.

El GruS ha apoyado el liderazgo del Gobierno de Bolivia en la coordinación y armonización de la Cooperación Internacional, para mejorar la efectividad y el alineamiento de esta, al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y busca seguir
analizando las posibilidades de apoyo a documentos programáticos globales de Bolivia como la Agenda Patriótica 2025, planteado por parte del gobierno boliviano.

Una vez que la Agenda Patriótica 2025 sea oficialmente aprobada por el Gobierno boliviano, la erradicación de la pobreza extrema, pilar de la misma, será el punto de referencia que guiará todas las acciones y actividades de la cooperación en los diferentes sectores. El Gobierno boliviano será quien priorice las acciones, y cada cooperante contribuirá de acuerdo a sus fortalezas y valor agregado a los sectores de su experticia, y en base a lo previamente acordado bilateralmente por cada uno de los donantes con el gobierno boliviano.

Actualmente, el gobierno boliviano junto con la CI está trabajando en un documento y acciones que permitirán ayudar a concretar una visión conjunta hacia el logro de los objetivos establecidos en la Agenda Patriótica 2025, basado en un claro liderazgo nacional, a través de un ejercicio compartido que mejore los esfuerzos para lograr el desarrollo de capacidades en estrategias sectoriales, fortaleciendo y desarrollando los sistemas nacionales, y abriendo oportunidades para lograr una visión más estratégica de desarrollo en general.

Por tanto, será importante que en éste escenario de coordinación se pueda iniciar la discusión de fortalecer los sistemas nacionales y los mecanismos de evaluación conjunta a las diferentes intervenciones de la cooperación internacional, en la que participen de manera activa, y en todo el proceso, ambas partes y no solo en unas cuantas acciones. A partir de esto, se podrían analizar de manera conjunta los futuros trabajos en los cuales se podrían realizar estas evaluaciones.

Para lograr eso, es necesario contar con la predisposición de las agencias internacionales para realizar este tipo de evaluaciones, considerando el liderazgo del gobierno nacional en la coordinación y armonización de la CI y en el marco del respeto al derecho de país de elegir su modelo de desarrollo, con el objetivo de medir los impactos reales y obtener los resultados de la cooperación, que a su vez permitirá mejorar su eficacia en el país.
Bibliografía


- Evaluación de la Declaración de París Fase I. La Paz – Bolivia 2008.


- Guidance for Managing Joint Evaluations. OCDE CAD Network on Development Evaluation


- Respuesta Europea Coordinada (REC) en Bolivia, 2014.
ANEXO 1

PROGRAMA MULTISECTORIAL DE DESNUTRICIÓN CERO (PMDC)

Participación

Un enfoque participativo ha asegurado que los interesados sean participantes activos en el proceso de evaluación y no simplemente fuentes de información. Se han proporcionado oportunidades para la participación significativa por parte de una muestra representativa de los socios, beneficiarios y otras partes interesadas (más de 363 personas encontradas en Bolivia). Se utilizaron herramientas y métodos participativos y visitas de campo, tales como entrevistas semi-estructuradas con informantes claves, talleres con el personal directamente involucrado en la aplicación del PMDC, mesas redondas con los Consejos Municipales de Alimentación y Nutrición y con el personal de los establecimientos de salud, y grupos focales con madres de niños menores de cinco años de edad en los municipios seleccionados. Este enfoque permite reforzar la validez de la evaluación del desempeño y los resultados, contribuye a la solidez de las conclusiones así como la pertinencia de las recomendaciones, a tiempo que ayuda a asegurar la participación de los interesados para tomar medidas sobre las recomendaciones.

Principales conclusiones

El PMDC es muy relevante al abordar una de las grandes necesidades públicas del país. Ha sido efectivo en reducir los niveles de desnutrición atendida en servicios, particularmente de la desnutrición atendida en servicios, particularmente de la desnutrición crónica. Estos resultados son más evidentes en los municipios priorizados por el programa. El PMDC no cuenta con información para ver la evolución de la anemia en niños/as ni en mujeres. Se observan avances importantes hacia la sostenibilidad de las estrategias del PMDC, sin embargo se han presentado varios problemas que limitaron la eficacia de las intervenciones.

Factores de Éxito

Entre los factores que contribuyen a logro del PMDC, los entrevistados concuerdan como los más relevantes:

- El fuerte apoyo del Gobierno de Bolívia, especialmente al inicio del programa.
• El interés del PMDC para desarrollar un programa basado en evidencia científica.
• La armonización de la cooperación externa con las políticas nacionales;
• El apoyo de varios donantes.
• La capacidad técnica del personal del CT-CONAN y la estabilidad funcionaria de su equipo.
• El compromiso y la dedicación de los recursos humanos a todos los niveles.
• El trabajo en equipo a nivel de los servicios de salud para disminuir la desnutrición.
• La movilización de todos los sectores e instituciones a nivel municipal.
• El apoyo de las ONGs con estrategias comunitarias complementarias.

Principales Recomendaciones

Recomendaciones a la Cooperación Canadiense e Internacional

1. El Fondo Canasta es un buen mecanismo para apoyar programas nacionales como el PMDC. Pero, se debe especificar las metas, indicadores y criterios de cumplimiento para los desembolsos.

2. Para un apoyo a un Fondo Canasta o apoyo presupuestario se debe considerar un componente de asistencia técnica para mejorar las capacidades del sector en el manejo administrativo y gestión basada en resultados.

3. Considerando la pesada carga de los procesos burocráticos del Estado Boliviano para el manejo administrativo y financiero de los proyectos, se recomienda a ACDI:

   a. Negociar a nivel del Ministerio de Planificación del Desarrollo las condiciones para el desembolso de recursos y acuerdos de cooperación, entre los cuales debe contarse con una revisión y simplificación de los procesos administrativos y la permanencia de personal técnico por la duración del acuerdo de cooperación.

   b. Es importante apoyar a la gobernanza del sistema de salud. En el apoyo a un programa se debe considerar el apoyo a la estructura del sistema de salud (implicar todos los niveles hasta los SEDES y las Redes de Salud) de acuerdo a sus roles.
c. En la revisión de los acuerdos de cooperación, solicitar incorporar desde el inicio la perspectiva de género y velar por su cumplimiento.

Recomendaciones a las autoridades de Salud del Gobierno de Bolivia

2. Redefinir los roles y responsabilidades entre el CT-CONAN y las Direcciones y Unidades del Ministerio de Salud dentro del marco del programa.

3. Simplificar los requisitos y los procesos administrativos y financieros que paralizan la implementación de las actividades del programa y atrasan los desembolsos.

4. Para fortalecer el enfoque multisectorial del PMDC y garantizar los resultados en los determinantes de la salud, se recomienda asegurar el compromiso de todos los sectores a través de marcos de resultados/indicadores específicos para cada sector y mecanismos de seguimiento y monitoreo.

5. Para asegurar la sostenibilidad del programa, se recomienda:

   a. Tomar medidas para institucionalizar los recursos humanos (expertos del CT-CONAN, responsables de las UNIs y otros actores claves del PMDC)
   b. Descentralizar recursos y responsabilidades a nivel departamental (SEDES y Redes de Salud).
   c. Mantener las capacitaciones en nutrición al personal de salud.

Recomendaciones al PMDC / Ministerio de Salud y CT-CONAN

1. Destinar recursos financieros a los departamentos para que puedan asumir sus responsabilidades en la ejecución y el monitoreo del programa.

2. Desarrollar estrategias específicas para las poblaciones marginadas (población migrante, poblaciones alejadas, de muy baja escolaridad, monolingües), entre otros.
3. Desarrollar estrategia de equidad de género con enfoque especial en adolescentes y mujeres en edad fértil.

4. El CT-CONAN en su estrategia de sostenibilidad del PMDC debe hacer más esfuerzos para que todas las actividades de supervisión y monitoreo, extensión de actividades a la comunidad, etc. estén contempladas en POAS del Ministerio, de los SEDES, REDES y establecimientos de salud.
NATIONAL STUDY ON JOINT PARTNER-DONOR EVALUATION OPPORTUNITIES

La Paz – Bolivia
November 2014
# CONTENTS

NATIONAL STUDY ON JOINT PARTNER-DONOR EVALUATION OPPORTUNITIES

<table>
<thead>
<tr>
<th>Section</th>
<th>Page</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>La Paz – Bolivia</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>November 2014</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>Acronyms</td>
<td>4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

EXECUTIVE SUMMARY

1. INTRODUCTION

2. METHODOLOGICAL APPROACH

3. SECTION I: ANALYSIS OF THE EXPERIENCE IN EVALUATIONS IN ACCORDANCE WITH THE PARIS DECLARATION

3.1 Monitoring and Evaluation of the Paris Declaration

3.2 Developments resulting from the Evaluation of the Paris Declaration

3.2.1 Action Plan

3.2.2 European Coordinated Response (ECR)

3.2.3 Consultation

4. SECTION II: INTERESTING CASE STUDIES OF OTHER JOINT PARTNER-DONOR EVALUATIONS

4.1 Closure of the bilateral cooperation programme of the Netherlands in Bolivia

4.1.1 Approach and instruments

4.1.2 Overall lessons

4.1.2.1 Monitoring and evaluation

4.1.2.2 Harmonisation and alignment

4.2 Country Programme Evaluation (CPE) – International Fund for Agricultural Development (IFAD)

4.2.1 Process

4.2.2 Partner performance

4.2.2.1 IFAD

4.2.2.2 Government

4.2.3 Conclusions and recommendations
4.3 Multisectoral Zero Malnutrition Programme – Health Sector (PMDC) ...... 32
4.3.1 Inter-institutional Committee .................................................................. 33
4.3.2 Joint field missions ................................................................................ 33
4.3.3 Evolutions in political dialogue and coordination of donor partners ...... 33
4.3.4 Best practice ............................................................................................ 34
4.3.4.1 National ownership of strategies and coordination of the Programme 34
4.3.4.2 Alignment of the Basket Fund with national strategies, instructions and procedures ......................................................................................... 34
4.3.4.3 Harmonisation among donor partners ................................................. 35
4.3.4.4 Technical support .................................................................................. 35
4.3.5 Lessons learned ...................................................................................... 35
4.3.6 External evaluation .................................................................................. 36

5 SECTION III: OPPORTUNITIES FOR JOINT-PARTNER EVALUATION WORK ......................................................................................................................... 36
References ......................................................................................................... 36
ANNEX 1 ........................................................................................................... 39

MULTISECTORAL ZERO MALNUTRITION PROGRAMME (PMDC) ............ 39
Participation ........................................................................................................... 39
Main findings ....................................................................................................... 39
Success factors .................................................................................................... 39
Main recommendations ......................................................................................... 40
## Acronyms

<table>
<thead>
<tr>
<th>Acronym</th>
<th>Description</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ABC:</td>
<td>Bolivian Administrator of Roads</td>
</tr>
<tr>
<td>ANB:</td>
<td>National Customs of Bolivia</td>
</tr>
<tr>
<td>CIDA:</td>
<td>Canadian International Development Agency</td>
</tr>
<tr>
<td>CPE:</td>
<td>Country Programme Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>CODAN:</td>
<td>Departmental Food and Nutrition Council</td>
</tr>
<tr>
<td>COMAN:</td>
<td>Municipal Food and Nutrition Council</td>
</tr>
<tr>
<td>CONAN:</td>
<td>National Food and Nutrition Council</td>
</tr>
<tr>
<td>DAC:</td>
<td>Development Assistance Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>EU:</td>
<td>European Union</td>
</tr>
<tr>
<td>GRUS:</td>
<td>Group of Partners for Development of Bolivia</td>
</tr>
<tr>
<td>IC:</td>
<td>International Cooperation</td>
</tr>
<tr>
<td>ICC:</td>
<td>Inter-Agency Cooperation Committee on Health</td>
</tr>
<tr>
<td>IFAD:</td>
<td>International Fund for Agricultural Development</td>
</tr>
<tr>
<td>IOE:</td>
<td>Independent Office of Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>MDG:</td>
<td>Millennium Development Goals</td>
</tr>
<tr>
<td>MED:</td>
<td>Performance Evaluation Framework</td>
</tr>
<tr>
<td>MMAyA:</td>
<td>Ministry of the Environment and Water</td>
</tr>
<tr>
<td>MPD:</td>
<td>Ministry of Development Planning</td>
</tr>
<tr>
<td>NDP:</td>
<td>National Development Plan</td>
</tr>
<tr>
<td>OECD:</td>
<td>Organisation for Economic Co-operation and Development</td>
</tr>
<tr>
<td>PD:</td>
<td>Paris Declaration</td>
</tr>
<tr>
<td>PMDC:</td>
<td>Multisectoral Zero Malnutrition Programme</td>
</tr>
</tbody>
</table>
PRI: Institutional Reform Programme
SEDES: Departmental Health Service
SEIF-D: State Investment and Financing System for Development
SISER: Monitoring and Evaluation System for Results-based Management
SIE: Educational Information System
SIMEDI: Measurement and Information System
SIN: National Tax Service
SNIS: National Health Information System
SPIE: Comprehensive State Planning System
VIPFE: Vice Ministry of Public Investment and External Financing
EXECUTIVE SUMMARY

This document was drafted to fulfil the desire of the Plurinational State of Bolivia to take part in the Study on Joint Partner-Donor Evaluations of the Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) in order to identify opportunities to support joint evaluations of partner countries and donors.

Bolivia participated in the two phases of the Evaluation of the Paris Declaration and in the three monitoring surveys with the purpose of evaluating its implementation, analysing the change in the behaviour of donors and the Bolivian government from the time it was signed, as well as the application of its principles and the implementation of its pledges under the assumption that progress related to these will lead to more effective development assistance.

In this regard, this document is divided into three sections. In the first section, a brief description of Bolivia’s participation in the Monitoring and Evaluation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness is provided. Then progress will be highlighted, such as the drafting of the Action Plan to Improve the Effectiveness of Development Cooperation by the Ministry of Development Planning, which consists of a critical road map to improve the management and results of Bolivia’s international development cooperation and adherence to the European Coordinated Response (ECR), which is the first step in establishing an effective joint strategy with the European Union starting in 2017.

In the second section, three cases are presented in which the relationship and coordination between the Bolivian government and donor is recognized through joint action that could be considered hybrid evaluations according to the definition used by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), but that do not constitute joint comprehensive work. One of the three cases presented is particularly noteworthy: the Dutch Bilateral Cooperation Programme. From the time the Netherlands decided to close its programme as well as its embassy in La Paz in 2013, a set of studies have emerged focusing on sharing lessons and experiences of the support of the Netherlands in Bolivia on a number of themes and sectors including education, sustainable productive development, the environment, gender equality and women’s empowerment, governance and human rights and culture. They received support from national experts, embassy staff, and the notable participation of counterparts and Bolivian government
authorities. In addition, cases are presented from the Country Evaluation Programme of the International Fund for Agricultural Development (IFAD) and the Multisectoral Zero Malnutrition Programme in the health sector.

Lastly, in the third section on opportunities for joint partner-donor evaluation work, the Group of Partners for Development of Bolivia (GRUS) is described as a forum focused on sharing information, coordination and collaboration consisting of 23 cooperating members including bilateral, intergovernmental and multilateral organisations operating in Bolivia. It can become a platform for strengthening joint national evaluation systems and mechanisms, in line with comprehensive programme documents such as the Patriotic Agenda 2025, introduced by the Bolivian government.
1. INTRODUCTION

In November 2012, the Network on Development Evaluation of the Development Assistance Committee (DAC) of Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) set out a “survey of partner countries involved in the Paris Declaration to identify opportunities to support country-led joint evaluation work”.

This project is important because of the international efforts foreseen to promote joint evaluation. Attention shifts from cooperation between donors to cooperation between partners and donors and is focused on collaborative activities aiming to strengthen national evaluation systems.

In this regard, it is necessary to establish the conceptual framework of a joint evaluation. According to the definition used by the OECD a joint evaluation is “an evaluation in which different donor agencies and/or partners participate” (OECD, 2006). The scope of a joint evaluation consists of a set of activities that have been designed, financed and/or implemented jointly, for example, projects, programmes, sectoral policies, budgetary support, debt relief or “national agreements on results and mutual accountability”. The main goal of a joint evaluation can be in line with joint learning and/or mutual accountability.

There are various hybrid forms of collaborative evaluation, including: “(a) delegating responsibilities to one or more organizations while others take a ‘silent partner’ role; (b) undertaking some components of the evaluation jointly while others are delivered separately; ... (d) agreeing on a common evaluation framework [or programme] and delegating responsibility for the implementation of individual evaluations to different partners ...” (OECD, 2006).

Furthermore, eligible partner-donor evaluations are those that comply with the definition of evaluation of the OECD/DAC that states: “Evaluation is the systematic and objective assessment of an on-going or completed project, programme or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the relevance and fulfilment of objectives, development efficiency, effectiveness, impact and sustainability”.

In this framework in Bolivia pursuant to the Supreme Decree No. 29894 of 7 February 2009 on the Organisation of the Executive Body of the Plurinational State of Bolivia, the main functions of the Ministry of Development Planning (MPD) are established as follows: i) Exercise the powers of governing body of the
Comprehensive State Planning System (SPIE) and the State Investment and Financing System for Development (SEIF-D) through the Vice Ministry of Planning and Coordination and Vice Ministry of Public Investment and External Financing (VIPFE); ii) Ensure the monitoring and evaluation of the implementation of the plans and programmes included in the Comprehensive State Planning System for Development; iii) **Ensure the monitoring and evaluation of the application of the programmes of the SEIF-D.**

The SEIF-D that is being drafted provides new guidelines that include methodological aspects and procedures regarding the drafting and evaluation of projects, and prioritisation. The SEIF-D will be made up of a set of standards, principles, procedures and instruments to regulate the management of public investment and financing and will include a phase for closing and ex-post evaluation of programmes and projects which will be focused on learning the achievements at the level of results set in the objectives of programmes and projects.

Moreover, the MPD is drafting the Comprehensive State Planning System (SPIE), which is defined as a “set of rules, subsystems, processes, methodologies, mechanisms and procedures of a technical, administrative and political nature whereby public-sector entities at all levels of government collect the proposals made by private and community social partners to adopt decisions that enable from their sectors, regions and socio-cultural perspectives the creation of more appropriate strategies to meet the development goals of social and gender equity and equal opportunities, and implement the Overall Development Plan shaped by the idea of good living as the supreme objective of the Plurinational State”¹.

The SPIE aims to establish technical-methodological and regulatory instruments and mechanisms for the establishment, monitoring, evaluation, adjustment and accountability of public policies of the plans of the different spheres and levels of planning.

Both the SEIF-D and SPIE incorporate evaluation phases in their structures but on different levels. The SEIF-D refers to the measurement of results attain at the level of public investment programmes and projects, while the SPIE will be focused on the plans on different levels (Overall Economic Development Plan, sectoral and regional plans).

Results-based management first was introduced in the Institutional Reform Programme (PRI), which since 1999 has channelled technical and budgetary support of international cooperation (IC), to build the Monitoring and Evaluation System for Results-based Management (SISER). This system initially established

a multi-annual results-based programme and indicators were developed for monitoring the budgetary implementation of different government institutions (SIN, ANB and ABC) and for health and education sectors and prefectures. In 2006, SISER was replaced by the Measurement and Information System (SIMEDI), working under the Information Measurement Unit of the Ministry of the Presidency. Under SIMEDI, functional classification of expenditure was introduced in the presentation of budgets of public institutions, creating new indicators for “pro-poor” spending, generated directly from the functional classification of expenditure. In recent years, SISER and SIMEDI have discontinued their activities.

PILOT SECTOR

As a consequence of the results of the Evaluations of the Paris Declaration and surveys on monitoring the Paris Declaration in Bolivia, the government through MPD-VIPFE drafted the Action Plan to Improve the Effectiveness of Development Cooperation (which is explained in more detail in the following paragraph). In the implementation framework of the plan, the environment sector was chosen as the pilot sector for applying a comprehensive vision based on results-based management, since it receives a large portion of cooperation support.

The water and environment sector is a sector in which there is particularly active participation of the donor community, and a very high number of operations/interventions. That is why this sector was chosen in the framework of activities of the Group of Partners for Development of Bolivia (GRUS, with the participation of the MPD as a pilot agency for evaluating the aid effectiveness process in Bolivia. It is from the Action Plan that the idea emerged to support the drafting of a Comprehensive Plan of the Ministry for the Environment and Water (MMAyA), as an instrument for rationalising and harmonising donors' interventions in the sector.

In this connection, the MMAyA, together with the European Union (EU), carried out a consultation with the aim of drafting a Comprehensive Plan for the Environment and Water that contains a conceptual framework, a comprehensive strategy of the MMAyA with a regional approach, as well as lines of action, objectives and results coordinated with a Performance Evaluation Framework (MED) (sectoral indicators) that consider the goals and indicators of the Performance Evaluation Frameworks to be a benchmark. The Plan will also contain a multi-annual budget and an institutional model to meet the goals of the Patriotic Agenda 2025.

One of the specific objectives that this Plan seeks to achieve is to conduct an analysis of the situation of the sector and deliver goals and indicators established in the MED of the sub-sectoral plans of the MMAyA (safe drinking water, basis sanitation, solid waste, water resources, irrigation and protected areas) and other goals that are not incorporated in the MED (environment, biodiversity, climate change, forest development and management), including the institutional performance of the MMAyA entities and their coordination with sub-national
governmental levels. On the basis of this information a MED is to be drafted with sectoral output indicators of the MMAyA that contains a limited number of indicators, where assessments are made on outputs, sustainability, qualified staff, and coordination with national sub-levels, which express the aggregation of the MED and the corresponding goals of the sub-sectors.

The consultation in which the Comprehensive Plan for the Environment and Water was drafted ended in October 2014. The Plan is under review by the High Executive Authority of the MMAyA in coordination with the EU, and a MED that is inter-related between all the sub-sectors of the Ministry is being considered.

OTHER SECTORS

At sector level, the Ministry of Education uses a specific system, the Education Information System (SIE), which contains statistics, maps and indicators at national and departmental level and for some indicators at municipal level concerning Educational Units, tuition, teachers and other education components, as well as the budgetary implementation of the Ministry of Education. The implementing units have begun to understand the importance of results monitoring.

The Ministry of Health ensures the monitoring of various important indicators for the health sector, particularly projects financed by IC. Work is being conducted in the National Health Information System (SNIS) in reducing the error rate in reports sent to the SNIS, in the areas of intervention of the project, in the systemisation of activities financed by external cooperation and in a model of priorities at the level of Departmental Health Services (SEDES).

2. METHODOLOGICAL APPROACH

In the drafting of this report, secondary information was analysed and reviewed relating to documents on Evaluations of the Paris Declaration in Bolivia Phase I (2008) and Phase II (2010), international working documents on development aid effectiveness, the Action Plan to Improve the Effectiveness of Development Cooperation, laws, national decrees and more. The aim was to identify changes in the behaviour of the government and international cooperation generated from the evaluation studies and the implementation of other measures, as well as documents regarding the systemisation of programmes in which specific sectors intervene jointly with international cooperation listed in the last section of this document.

Moreover, interviews were conducted on various occasions with the purpose of deepening the analysis of the documents reviewed, for example with senior officials who participated in the Evaluation of the Paris Declaration in Phases I and
II, in drafting and implementing the Action Plan and in the sectors involved. Interviews were also conducted in the VIPFE as the high authority for administrating the SEIF-D in the different Directorates-General (Directorate-General of the Management of External Financing and the Directorate-General of Public Investment Management). Finally, the document was submitted to the authorities of the MPD for consideration and review.

3. SECTION I: ANALYSIS OF THE EXPERIENCE IN EVALUATIONS IN ACCORDANCE WITH THE PARIS DECLARATION

The role of international cooperation has changed in recent decades, in response to the new direction of its priorities and its adaptation to the emerging needs of the country. During the 1990s, international debate was launched on aid effectiveness that contributes to poverty reduction.

In this context of questioning external aid effectiveness, a series of international events were organised with the aim of discussing the possibilities for improving aid resource allocation and use, including the Paris Declaration, endorsed at the 2nd High Level Forum on Aid Effectiveness in 2005. It is an international reference in the sector for the undertaking of far-reaching projects that re-organise the forms and procedures for providing and managing international cooperation.

In the Paris Declaration, international institutions, developing countries and international cooperation recipient countries recognise that, despite the large amount of resources disbursed in the world to reduce poverty, poverty has not been reduced in the same proportions. Therefore cooperation pledges and frameworks have been established based on five principles:

1) Ownership;
2) Alignment;
3) Harmonisation;
4) Management for results, and;
5) Mutual accountability.

These principles have been established with the aim of strengthening relationships between countries and international donor institutions and partner aid recipient countries, with the purpose of increasing aid and maximising development results.
In September 2008, the Accra Agenda for Action, with the aim of accelerating and deepening implementation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness, approved the pledges made to this end, and moved forward on key issues such as the predictability of aid over the medium term, the use of national systems, transparency, gender equality and conditionality.

3.1 Monitoring and Evaluation of the Paris Declaration

One of the aspects that set the Paris Declaration apart was its commitment to accountability with regard to the implementation of its principles at country level via a set of specific indicators with objectives that should have been met by 2010. As a result, three surveys were conducted at country level and of the headquarters of cooperating parties for 2006, 2008 and 2010, under the auspices of OECD DAC. Two evaluation phases were likewise established for each country.

Bolivia was one of the group of countries that conducted Phase I of the Evaluation of the Paris Declaration in 2008, the only country in Latin America and the Caribbean to participate. This Phase I was developed between March 2007 and September 2008, with the objective of “evaluating the implementation of the Paris Declaration, analysing the change in the behaviour of donors and of the Bolivian government from the time it was signed, as well as the application of its principles and the implementation of its pledges under the assumption that progress related to these will lead to more effective development assistance.

In April 2010, the MPD notified the OECD that Bolivia was available to participate voluntarily in Phase II of the Evaluation to be conducted by independent evaluators via the VIPFE, considering the role of the MPD in designing investment and financing policies for development with participation and consultation with economic and social stakeholders.

The objective of the National Evaluation was to document, analyse and evaluate the relevance and effectiveness of the Paris Declaration in Bolivia as well as its contribution to aid effectiveness and lastly, to development results, including poverty reduction.

This evaluation included the following activities: i) The drafting of a national evaluation in compliance with international guidelines; ii) The drafting of a thematic study “Technical Assistance in Bolivia: Results and Perspectives of the Development Agenda”. As established in the terms of reference and international
directives for participating countries in Phase II of the Evaluations, the drafting of documents was awarded to independent consulting companies by way of public tenders. Accordingly, visions expressed in the evaluation documents are those of the authors and do not necessarily reflect those of the MDP or the VIPFE.

3.2 Developments resulting from the Evaluation of the Paris Declaration

3.2.1 Action Plan

Based on the results of Phase II of the Evaluation of the Paris Declaration in Bolivia, as well as the 3rd Survey of the Monitoring of the Declaration of Paris in Bolivia, the government of the Plurinational State of Bolivia, through the MPD - VIPFE, drafted the Action Plan to Improve the Effectiveness of the Development Cooperation.

The Action Plan is a critical road map that aims to improve the management and results of international cooperation for development in Bolivia. It is based on three essential focuses, with their respective components:

i) Aid Effectiveness, Management, Results

ii) Capacity Building and Technical Assistance

iii) Regulatory Framework

One of the main advances of the Action Plan is that in the framework of Focus 1 “Aid Effectiveness, Management and Results” there is a preliminary approach to results-based management, based on experiences implemented within cooperation agencies and bodies that work in Bolivia. It also includes new communication instruments, information, computer records and an up-to-date web page, which have modernised the systems of the MPD - VIPFE.

As of 2012, the first publications of the 2011 Report on International Financing in Bolivia and the 2012 Report on Public Investment and Financing for Development in Bolivia have been available. Also in 2013, the “International Cooperation in Bolivia” report was published. This 4th edition of the report is adapted to the new reality of international cooperation in the format of a compendium of information that includes international cooperation and development financing agencies and bodies working in Bolivia and whose interventions are managed by the MPD -
VIPFE, as the governing body of the State System of Investment and Financing for Development. It aims to inform the general public about their institutional objectives, working structure, work approach, financing and cooperation instruments, as well as the legal framework and cooperation strategy in the country.

In addition, the new External Financing Information System (SISFIN) is being implemented and the design and implementation of an investment and cooperation road map are pending.

In the framework of **Focus 2 “Capacity Building and Technical Assistance”**, the 2014 AYNI Technical Cooperation Catalogue has been published. Bolivia provides technical cooperation and in turn wants to help reduce poverty in the spirit of reciprocity, sharing its best practices and achievements to the benefit of the whole community. Moreover, Guidelines for Technical Cooperation Management in Developing Countries have been adopted through the Bi-ministerial Resolution 003 of 14 May 2012 in which a legal and regulatory framework for South-South cooperation in Bolivia was established. In this regard, a module in the SISFIN is being designed on recording information about South-South and triangular cooperation. These developments will improve the monitoring and evaluation of technical cooperation projects.

Regarding **Focus 3 “Strengthening of the Regulatory Framework”**, a first proposal of a regulatory framework was put forward to enable organised civil society to take action considering its role in the development process in Bolivia. Regulatory frameworks for non-refundable external financing and access to international cooperation in a framework of regional authorities as well as recording information and management procedures related to external financing are still being developed.

Phase I of implementing the Action Plan to Improve the Effectiveness of Development Cooperation was financed by the Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID) during 2012 and 2013.

Extremely important steps were taken in modernising the State when it comes to public investment, international cooperation and financial management. In the framework of new forums for discussion on the international agenda on effective cooperation such as Accra, Busan and lastly Mexico with the post-2015 Global Partnership for Effective Development Co-operation. Considering these scenarios on the international agenda, the VIPFE drafted a Phase II of the Action Plan to Improve the Effectiveness of Development Cooperation financed by AECID, which is valid from 2014 to 2016.
3.2.2 European Coordinated Response (ECR)

On 23 May 2013, the Heads of Mission of Germany, Denmark, Italy, France, Spain, Sweden and Switzerland, the Delegation of the European Union, as well as the Deputy Head of Cooperation in Belgium announced their intention to adopt a joint programming of activities in the field of international development cooperation through a European Coordinated Response (ECR).

This mechanism is in line with the areas established in the Action Plan to Improve the Effectiveness of Development Cooperation in relation to the implementation of division of labour practices to take the development effectiveness agenda forward.

In this regard, the ECR includes a cooperation framework for partner countries willing to draft their respective programmes in a coordinated way. The ECR developed and approved by representations of Germany, Belgium, Denmark, Spain, France, Italy, Sweden, Switzerland and the Delegation of the European Union to Bolivia will guide the programming activities of the participating agencies and will be the basis for joint dialogue on development cooperation with the Bolivian government.

This joint approach will provide a clearer division of labour, more and better coordination and complementarity of different interventions, while respecting the international principles of aid effectiveness and the EU Code of Conduct. Moreover, a pledge was made to shift to a single joint programming by all of the European countries starting 2017.

The ECR is a first step towards better coordination of EU development cooperation programmes consistent with internationally agreed principles on aid effectiveness. Participating agencies are currently exploring possibilities to move towards a joint programming process in the near future, aligning the programming of strategies with national cycles and thereby enabling joint development of a single strategic document for the next period.

On the basis of the specific conditions and needs of Bolivia on the one hand and lessons learned on the other, the priority areas of the EU in Bolivia and the analysis of the presence of donors in particular areas of the EU in Bolivia, the EU and its Member States propose by way of the ECR the following division of labour:
The ECR only constitutes the first step in establishing an effective joint EU strategy as of 2017 coinciding with the next cycle of the National Development Plan of Bolivia. This strategy will help establish a joint operational proposal for the EU and its Member States, as well as an instrument for dialogue and communication with the government, with a view to supporting a new development strategy for the country that the executive power is currently designing. It is important to note that harmonisation efforts require a complex institutional process that involves adapting regulatory, financial and administrative procedures of the different countries, aligning programming cycles and timeframes for interventions as well as establishing agreements to achieve a streamlined division of labour, considering the experience and added values that each cooperation project can offer the country.

This joint programming that is planned to begin in 2017 intends to become an instrument that can facilitate relations with the Bolivian government, and promote political dialogue about cooperation strategies and the development of programme approaches. It will also be able to simplify institutional relations, building bonds of trust that are already being developed with the country’s administration.

### 3.2.3 Consultation
In a role to provide support to implementing the Action Plan, a consultation was formed for the initial systemisation of information of monitoring and evaluation systems of 17 international cooperation agencies and bodies that operate in Bolivia, through the design of questionnaires and the conduct of interviews.

Moreover, thematic reports were drawn up on publications and methodologies of monitoring and tracking systems used by international cooperation agencies and bodies with the purpose of supporting the conduct of activities planned for Focus I “Aid Effectiveness, Management and Results of the Action Plan”.

Information is currently being shared about international cooperation agencies and bodies operating in Bolivia as well as country strategy documents and programmes and agreements signed between the Bolivian government and cooperation including information on how to conduct an evaluation.

There are plans to continue this task through the contracting of a consultant exclusively dedicated to conducting an analysis of existing systems in the public monitoring and tracking sector related to programmes and projects that are financed with external resources, establishing a roadmap of monitoring and evaluation systems and producing a document that contains these points as well as a comparative analysis on the basis of the theory of results-based management.

### 4. SECTION II: INTERESTING CASE STUDIES OF OTHER JOINT PARTNER-DONOR EVALUATIONS

Regarding the case studies of partner-donor evaluations in addition to the Evaluation of the Paris Declaration, some evaluations were conducted that were led by the Bolivian government or by cooperating parties, revealing an inter-relationship and/or coordination approach. However, joint evaluation work was not conducted from beginning to end for which parameters, methodologies and procedures were not established.

According to the concept of evaluation according to the definition used by the OECD, and additionally the different hybrid forms of joint evaluation mentioned earlier, as well as eligible partner-donor evaluations in which the objective is to determine the relevance and the fulfilment of objectives, and the efficiency, effectiveness, impact and sustainability of programmes and projects in Bolivia, some case studies have been conducted by the Bolivian government and cooperating parties, presented below, in which joint actions between the Bolivian
government and the cooperating party are explained, which could be considered a hybrid form of joint evaluation:

4.1 Closure of the bilateral cooperation programme of the Netherlands in Bolivia

At the beginning of 2011, the Embassy of the Kingdom of the Netherlands communicated to the Government of the Plurinational State of Bolivia the decision to close both its Development Cooperation Programme and its Embassy in La Paz, confirming the duration of the commitments undertaken. As part of the closing process, the different programmes promoted that a systemisation coordinated with the analysis and final evaluation process be supported in Bolivia.

Against this backdrop, in November 2013, the Embassy of the Netherlands in Bolivia presented a series of studies focused on sharing lessons and experiences of support from the Netherlands in Bolivia throughout the 25 years of the Bilateral Cooperation Programme.

At the time the Bilateral Cooperation Programme ended, the challenge was taken on of systemising experiences on the support of the Kingdom of the Netherlands to sectors including education, sustainable productive development, the environment, gender equality and women’s empowerment, governance and human rights, and culture, which will receive support from national experts, embassy staff, and the notable opening up of counterparts and Bolivian government authorities.

4.1.1 Approach and instruments

Project support

From the inception of the Dutch cooperation, project and programming modalities were combined. Until 1999 there was a primacy of projects; with the implementation of the sectoral approach, programmes were most often assisted.

In the project stage, most reasons for the offer put forward on the initiative of the Embassy or the Headquarters, local experiences were generated that resulted in women’s empowerment and capacity-building processes, but that were not very significant in terms of improvement or moving above the poverty threshold.

Programme support or sectoral approach
The sectoral approach challenged the project model drawing more attention to national institutions of Bolivia, state policies and its programmes and projects with a role in the sector.

In addition, work was deepened that was coordinated with other donors beginning to use joint assistance modalities. The need for multi-annual plans emerged with which their assistance became standardised over the long term. This sectoral approach consolidated the respect for leadership and the feeling of belonging of the recipient government, characterising this stage by the role of monitoring the initiative of the Bolivian government.

With regard to sectors and themes that were initially chosen—education, rural development and governance—only education provides the framework that the sectoral approach requires: a policy, an institutional structure, a set of stakeholders coordinated with the institutional structure, a budget and a policy.

In the sectoral approach, predictability of the funds was improved. Directed by national government initiatives, these funds were linked to public management, its instruments and its capacities.

**Basket funding**

*Instruments that have given a specific character to financing modalities over the past 12 years were common funds or baskets, linked with budgetary support operations, technical assistance and project financing.*

This modality was applied with a common counterpart and different stakeholders that worked in an integrated or complementary manner under a same policy or programme.

A third of the initiatives supported by the Embassy were established through Joint Financial Agreements or basket funds. On the basis of experience, it can be noted that the added value was a decrease in transaction costs for the counterpart, the harmonisation of procedures, the level of coordination, and the division of labour among donors.

Also this prompted the establishment of Performance Evaluation Frameworks that would guide the joint monitoring, development and implementation of policies and institutional building.
**Institutional support**

The first experiences can be seen in alternative energies, protected areas, people’s participation and decentralisation.

Adapting to the context generated a special characteristic of the Netherlands, which was support for the implementation of institutional plans with the objectives of institutional building and implementation of policies whose resources were directly channelled to aid recipient entities. In all of the cases, the Embassy partially contributed to strategic or multi-annual plans of these entities, letting each of them take the decision on how to prioritise and allocate expenditure or investment. This modality enabled the financing of the basic operating structure and its operating costs, which made it easier for entities receiving this support to be able to secure other resources.

**Technical assistance**

Technical assistance was requested for stages to prepare financial proposals and to accompany the implementation of projects. In instrumental aspects, it is important to note the following support.

4.1.2 Overall lessons

4.1.2.1 Monitoring and evaluation

Monitoring and evaluation systems should not only oversee the delivery of activities, objectives and results undertaken, but should also measure the impact achieved by interventions financed by the donor.

One of the major weaknesses of the monitoring and evaluation systems of the Embassy was not being able to measure the impact of support. Monitoring and evaluation systems traditionally measured the delivery of objectives, activities, results and products, in compliance with the logical framework and annual planning. It was difficult to learn how interventions created through projects and/or programmes changed the living conditions of the beneficiary population since the initiatives were not started with a baseline to identify changes in variables that were crucial with regard to the initial situation, with or without the project. It took a long time for the counterparts, upon the suggestion of the Embassy of the Netherlands,
to create baselines that could extend monitoring to cover the delivery of bureaucratic pledges to justify payment and future disbursements.

Various counterparts were quite resourceful in creating systems to monitor their interventions and measure their impact. For example, they incorporated indicators to collect perceptions on the satisfaction of “clients” with services provided. However they did not produce any major steps forward concerning the impacts of the intervention on the beneficiary population. Actually, there were no noteworthy developments when it comes to impact measurement.

The Embassy had various information sources to address the monitoring of projects and programmes, and also used a number of instruments. Periodically counterparts had to submit annual plans, six-monthly or annual financial and technical reports, as well as annual external audit reports to the Embassy. These periodical reports had to be approved by the Embassy as a prerequisite for payment at intervals that were defined before the project and/or programme started.

There were few counterparts, public or private, who used such reports and plans as basic management tools. This documentation was seen as a requirement of the donor. In addition, technical reports that presented activity developments, delivery of objectives, goals and results, and financial reports connected to budgetary implementation, did not match, given the separation between technical management and financial management of projects and programmes. External audits were being performed in all the counterparts receiving support from the Embassy, both public and private. In this framework, it was surprising that during the 25 years of bilateral assistance to Bolivia, the Comptroller General of the State did not ever review a public counterpart, contrary to what is established by the rules in force in Bolivia.

With regard to evaluations, most medium- and large-scale projects and programmes were subject to a mid-term external evaluation and another final external evaluation. Clearly this type of exercise was useful given that changes, improvements and corrections could be made to the projects and programmes supported by the Embassy. In the event of programmes that received financial support from various donors, where the Embassy was involved, terms of references of the external evaluations had to be drafted jointly, seeking to reflect minimum inter-agency consensus.

Although for some evaluations, foreign professionals were contracted, most of them from the Netherlands, the Embassy prioritised a policy of using national
experts. Bolivia has excellent professionals capable of producing diagnoses about the national reality and evaluations of the projects, programmes and public policies.

**Traditional variables that evaluations promoted by the Embassy took into account were relevance, effectiveness, efficiency and sustainability.** However, such evaluations, in addition to being agreed upon by consensus of all counterparts, had to include specific sections on gender equality and the environment, complying not only with international commitments but also cooperation policy of the Netherlands. To this end, project and programme evaluation teams had to include specialists in these areas. Special attention was given to gender equality strategies used by the counterparts, as well as analyses on the impact on the environment.

Other evaluations of greater scope focused on evaluating the Country Programme, aid modalities and/or sectors/themes were conducted directly by government officials of the IOB (Directorate of Development Cooperation and Evaluation of Policies of the Dutch Ministry of Foreign Affairs). This office at the headquarters, specialised in conducting studies and evaluations, carried out a series of work projects related to assessment of the application of the sectoral approach in Bolivia, support for the education sector and other sectors, relevant to Embassy work.

The monitoring and evaluation of activities also included visits in the field for projects and programmes by the technical team of the Embassy, which had to be conducted at least twice a year. Although the visits in the field were successful in terms of dialogue and developing closer relationships with central stakeholders and beneficiaries, many times they were of a protocolary nature and only served to hear praise and appreciation for the aid provided. However, in other cases, “unplanned” visits in the field were conducted without interrupting the daily work of the counterparts, whose results for the Embassy team were productive in that they learned about activities, better understood the reality and environment of the project and/or programme, and shared experiences and forums with multiple stakeholders.

In addition, for each of the projects and/or programmes promoted by the Embassy it was necessary to conduct a balanced assessment of the quality of the input provided, results attained and objectives delivered and sustainability of activities achieved. A similar exercise was conducted at sectoral level when the sectoral approach was promoted as a framework for aid provided by the Embassy to the country.
To address multi-annual planning and draw up annual reports, the Embassy team had to conduct some contextual assessments at national and sectoral level. These assessments evaluated the feasibility and level of alignment as well as the appropriateness of aid modalities used by the Embassy on the basis of the main characteristics and requirements of the country. These analyses were conducted according to a Dutch cooperation policy based on the sectoral approach, which was established in the late 1990s.

National assessment included an analysis of five fields: i) Aid modalities and alignment; ii) Poverty reduction policy and political commitment to address this problem; iii) Economic policy and business climate; iv) Public finances and governance; and, v) Quality of dialogue with the government and civil society. Assessment of each of the fields required the use of assessment and reference instruments such as Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), Kaufmann Worldwide Governance Indicators (WGI), Country Policy and Institutional Assessment (CIPA), Doing Business, World Competitiveness Indicators, Article IV of the International Monetary Fund (IMF), Transparency International indicators and more.

Sectoral assessment, which provided important information to the national assessment report, focused on monitoring interventions in sectors or sub-sectors, sustaining the Embassy’s political dialogue at this level. It was an instrument for assessing the following fields: i) Quality of the strategy and sectoral policy, as well as the pledge for support to the sector; ii) Human and financial resources; iii) Institutional and organisational capacity, governance and accountability; iv) Delivery of results at sectoral or sub-sectoral level.

In view of the information above, it can be concluded that most counterparts, public and private, with which the Embassy worked, lacked systems to monitor and to evaluate the impact on living conditions of the beneficiary population. Despite efforts deployed in some sectors in particular, changes promoted by projects, programmes and policies could not be identified given that for the most part there were no baselines. Few counterparts used plans and reports as basic management tools as they were donors’ requirements to access financing.

All projects, programmes and/or public policies require a baseline that incorporates a set of indicators capable of measuring the delivery of objectives, activities, goals, products and results, as well as indicators for measuring processes and impacts. The generation and use of baselines should be fully backed and recognised by the
main stakeholders participating in activities financed by donors. This measurement is useful for promoting mutual accountability, consistent with the Paris Declaration.

When a flexible support and process approach is used, it is necessary to have a system of monitoring assumptions, conditions, contexts and incentives. Otherwise for as innovative and fully aligned it seems, support may be weak, not very appropriate for the context and without adequate support. The Embassy did not have a system for monitoring assumptions and conditions that could have been useful to work and helped avoid a number of failures. Moreover, there were few, yet significant forums in which donors could share tools and evaluation.

4.1.2.2 Harmonisation and alignment

It is clear that harmonisation among donors contributes significantly to more effective aid, promoting more efficient use of financial and technical resources. Fortunately Bolivian authorities have made progress on the Paris Declaration since 2005, proposing in the late 1990s a new framework for the relationship between the government and international cooperation in the 21st century. The new framework focused on producing more effectiveness and coordination between the different stakeholders involved in the development process with the aim of accelerating poverty reduction in Bolivia.

This effort gave a clear signal towards alignment of the international community with the goal of stimulating more convergence and joint financing of development strategies and plans established by Bolivia itself.

Before the new framework for the relationship between the government and international cooperation and the Paris Declaration, there was extremely scattered aid, considerable duplication of efforts, resources and projects, and little inter-agency dialogue that did not go beyond the narrow limits of certain regional blocs of donor countries. Often projects had the same objectives, counterparts, target groups, interventions and priority activities, and were in the same geographic location, which was a clear sign of inappropriate allocation of resources to poverty alleviation in the country. All of this logically received approval of national and sub-national authorities.

The community of official donors in Bolivia has been making coordination efforts and performing joint work for some time now. In this framework, the Embassy as one of the main promoters of aid harmonisation, learned some lessons with regard to the relationship with donors and with counterparts (public and private). They are:
• Leadership and ownership of the counterpart is essential to laying the groundwork for joint support;
• It is important not to adapt to budgets (availability of funds) of donors, but to maintain an approach based on genuine demand. In a similar vein, technical assistance should be established on the basis of actual demands, avoiding pressure or instigation of the donor;
• Counterparts (public and/or private) should take a firm position in compliance with national procedures and regulations;
• Counterparts should spearhead the establishment of baselines and indicators for tracking and monitoring programmes;
• It is important to reflect on aid modalities and their compliance with national regulations;
• It is important to promote complementarity of programmes at sectoral and sub-sectoral level;
• It is important to provide impetus to systemising or pooling experiences;
• It is important to reflect on the consequences of Bolivia joining the group of middle-income countries. This group is not homogeneous, an aspect that should be taken into account when identifying Bolivia’s place in the group;
• The official counterpart should define protocols for closing bilateral cooperation programmes in Bolivia.

4.2 Country Programme Evaluation (CPE) – International Fund for Agricultural Development (IFAD)

In 2013, the Independent Office of Evaluation (IOE) of the International Fund for Agricultural Development (IFAD) conducted a Country Programme Evaluation (CPE) on cooperation between IFAD and the government of the Plurinational State of Bolivia. CPEs are conducted according to the guidelines of the IFAD evaluation policy and follow the methodology and basic processes for CPEs described in the IOE Evaluation Manual, which uses criteria such as evaluation, relevance, effectiveness, efficiency and sustainability².

The CPE had two objectives: i) Evaluate the performance and impact of operations supported by IFAD in Bolivia and ii) Produce a series of findings and recommendations that can serve as foundations for the preparation of future cooperation between IFAD and the Bolivian government.

This evaluation covers the period from 2005 to 2012, the National Strategic Opportunities Programme (COSOP) approved in 2007 and the five projects that were ongoing or approved by IFAD in this same period:

(i) Technical Assistance Services Project for Small Producers (PROSAT);
(ii) Management of Natural Resources in the Chaco and the High Valley Regions Project (PROMARENA);
(iii) Enhancement of the Peasant Camelid Economy Support Project (VALE);
(iv) Plan to Eradicate Extreme Poverty-Phase I (Plan VIDA-PEEP); and
(v) Economic Inclusion Programme for Families and Rural Communities in the Territory of the Plurinational State of Bolivia (ACCESOS).

Below are some examples of actions that were conducted jointly. They include interviews, field missions, focus groups, and lastly the conduct of the National Round Table (MRN), in which representatives from cooperation agencies and the government participated, with the purpose of discussing the major emerging CPE issues.

4.2.1 Process

The initial phase included a preparatory mission in Bolivia in December 2012 to talk with the government and other interested parties about objectives, the process and the content of the evaluation, as well as the drafting, dialogue and finalisation of the concept paper. Review reports were drawn up for each of the projects included in the evaluation, non-credit activities and the programme in the country. Moreover, the Bolivian government and the Regional Division of Latin America and the Caribbean (LAC) of IFAD conducted self-assessments of the programme. The CPE benefited from the evaluation of the results of PROMANERA whose draft report was shared with LAC and the government.

The main mission in Bolivia was conducted from April to May 2013. In La Paz, the mission interviewed government officials, the IFAD team and other participants. It travelled to various regions to observe the projects in the field and to talk with beneficiaries, public authorities, project management staff and other participants. Seven departments in Bolivia were visited (of the nine departments of the country) where evaluated projects operated, to be able to take into account the large geographic, socio-economic and cultural diversity of various areas. On account of the distances and communication difficulties, the mission was divided into two teams, one travelling to the high plateau and the other to valleys and plains.
In addition to reviewing existing documents and directly observing activities in the field, the mission used a combination of methods to compile the primary data:

i) Individual interviews and focus groups of discussion with beneficiaries (rural workers, male and female, and business groups); ii) Visits to homes and non beneficiaries; iii) Meetings with interested parties of IFAD and government at national, regional and local level, including staff working on projects; iv) Meetings with other parties providing information (producer associations, academics, NGOs, private sector, donors). The evaluation conclusions are the “triangular” result of information obtained from different sources.

The evaluation team prepared the evaluation report, which was submitted for a peer review in the IOE and a review by an independent assessor. The report was submitted to the Regional Division for comments and then sent to the government for its observations. The report will then be sent to other institutions and bodies with whom the IFAD has connections (for example, the World Bank, the Spanish Fund, the World Food Programme [WFP] and the FAO).

The final evaluation phase entailed activities to secure the effective disclosure of findings, lessons learned and recommendations of the CPE in Bolivia. One notable example was a National Round Table in which different partners will have the chance to deepen, discuss and exchange points of view on key themes of the evaluation and at the same time provide input for the preparation of a conclusive agreement. A special mission of the IOE in Bolivia was completed in December 2013 with the purpose of discussing the evaluation points with the government and preparing the National Round Table and the conclusive agreement.

In the framework of the said evaluation, and with the aim of sharing the main emerging CPE themes, on 4 April 2014 a National Round Table was held with the participation of Bolivian government representatives, IFAD management and officials, programme directors co-financed by the IFAD, civil society organisations, beneficiaries, local governments and cooperation agencies.

4.2.2 Partner performance

4.2.2.1 IFAD

IFAD has sought to align its strategies with government policies (including its priorities and mechanisms) and the needs of rural inhabitants. To do so, the IFAD
used innovative approaches, after testing them in other countries (for example, Peru). In the Bolivian context, IFAD was one of the first to consider “taking advantage” of the production potential of poor rural producers and consider them to be reliable producers in agriculture and fishing and other areas related to the rural sector (artisan activities, tourism, services). As mentioned earlier, this involved empowering rural poor people and increasing their social capital.

Another important point in this strategy is the capacity of IFAD to adapt to the structural changes that have occurred in Bolivia since 2006, and its support of government decisions in this transformation process. One example is the IFAD’s decision to finance the VIDA Plan project, thereby addressing priorities that the government had at that time. Consistent with the Paris Declaration, the alignment of the cooperation programme with government policies is reflected in using parts of Bolivia’s systems of public financial management and procurement in its operations.

**Monitoring and Evaluation**

It is difficult to prove and back the multitude of effects and impacts of the project with quantitative information due to the limitations of its monitoring and evaluation systems. Each project uses its own system and not one project collects the results at the level of the programme. The baselines and even the monitoring and evaluation systems were established years after the projects began, and information was not provided that was required to evaluate the results and the impact of projects at their closure.

Some of these problems have begun to be resolved, as can be seen in the quality of the baseline report of the VALE project (although at the wrong time) and the recurrent support of a regional monitoring and evaluation expert. The belated efforts do not replace a monitoring and evaluation system that is planned and budgeted in detail at the time the projects are created. This absence shows the limitations in the quality of preparation of the projects.

**4.2.2.2 Government**

The government of President Morales defined its policies for the sector in the National Development Plan, which served as a framework for defining the type of support sought by IFAD, such as the development of technological innovations and farming and fishing production.
However, the government has made progress in improving aid effectiveness with the improvement of its fiscal capacities and empowerment has come better ownership of programmes financed by international cooperation and a better relationship between IFAD and authorities. A prime example of this is the fact that there are project implementation units within ministries. There is better assessment of project results and a substantial commitment to improving operational capacity and transparent performance.

**Monitoring and Evaluation**

Monitoring and evaluation systems had serious limitations. The most serious shortcoming, however, was the fact that relevant, verifiable and credible information was not collected to examine the impact of the projects in terms of results (revenue, assets, other) and to have statistics about beneficiaries, also for focus. The government has evolved in this respect and has begun to place more importance on the need to evaluate the impact of projects and its spending. Its decision to support creating baselines for VALE, although slow in coming, and for the VIDA Plan and ACCESSOS, attested to its change in approach.

The CPE qualifies the performance of IFAD and the government as moderately satisfactory (4).

### 4.2.3 Conclusions and recommendations

**Conclusions**

The objectives of the programme supported by IFAD in Bolivia in the period 2005 to 2012 met the needs of the country and were consistent with government policy and with the Strategic Framework of IFAD.

Among the organisational aspects, it was concluded that there was low efficiency and delays in implementing the programme. The government and IFAD demonstrated flexibility and determination in resolving some of the problems. Both of them were unable to complete the projects on time and to take corrective measures swiftly. However, after projects were restructured, they were conducted effectively. Nevertheless actions have, in general, low sustainability, projects lost relevance, and their impact was lower than planned.

In this context, the monitoring and evaluation systems of the programme were weak, which made it more difficult to scale up. They were systems that measured achievement mainly in terms of activities executed with little reliable data on the
monitoring and impact of interventions, and without measurement of results at the level of the programme and alignment with government programmes.

**Recommendations**

The IFAD programme in the country needs to increase its effectiveness and efficiency in order to have an impact and more sustainability in reducing rural poverty and managing natural resources as well as being able to envisage the scaling up of interventions. To do this, more efforts are needed in the design of the programme and its execution, political dialogue and organisational themes.

The following organisational recommendations can be noted:

i) **Address systematically the delays and inefficiency in the implementation of the programme.** It is recommended that the government and the IFAD conduct a joint review of the problems in the effectiveness and execution of projects, by seeking systematic solutions, drawing inspiration possibly from financial institutions.

ii) **Establish solid monitoring and evaluation systems.** The evaluation recommends measures to apply so that solid monitoring and evaluation systems contribute to the quality of interventions and to increasing potential for scaling up:

   (a) Mobilise funds starting in the design phase to establish baselines before starting to conduct the projects, and then in the respective budgets to evaluate impacts;

   (b) Include funds in the IFAD donation fund to help measure the impact and the benefits of the projects with rigorous methods so that it can be seen whether the programme has the necessary impact in order to be scaled up;

   (c) Place a value on said impacts and define verifiable indicators in ex-ante evaluation documents and in project closure reports;

   (d) Build monitoring and evaluation capacities at the level of projects and the programme as well as coordinate efforts with national systems.
4.3 Multisectoral Zero Malnutrition Programme – Health Sector (PMDC)

In 2007, the Zero Malnutrition Programme was begun. It determined a rapid and substantial change in Bolivian health policy that did not specifically address nutrition.

The programme seeks to help eradicate malnutrition in children under five with an emphasis on children under two and on improving the overall health of these children and women who are pregnant and breastfeeding. The programme plans to positively affect the provision of services, extending its coverage and quality with the nutrition component as a rapid response to the high death rate of child malnutrition. However it does not intend to limit itself to recovery, but rather above all, to implement a strong promotional prevention component, and better health and nutrition management, with the participation of society, and other sectors that are seeking solutions.

On 27 February 2009, the Joint Financing Framework Document was signed by the governments of Canada, France, Belgium and Bolivia, with the objective of establishing general financing conditions for the Strategic Plan 2007-2011, which includes the PMBC and consolidates the financial support of donor partners under the Basket Fund. It helps further the alignment and harmonisation of external aid with policies and programmes in the health sector and national public management systems.

Basket funding is a mode of financial support that takes many elements from sectoral budgetary support but maintains a substantial level of focused and traceable allocation of funds.

For donors, this generates better efficiency and effectiveness of support through for example multiple savings in supervision and execution costs. For the recipient entity, the main positive effects are administrative savings. Instead of reporting to different agencies separately, accountability is achieved with a single administration mechanism of the “basket”, which, in general, is operated by an inter-agency committee, with the leadership of a national body.

With the purpose of explaining some actions that help develop the programme whose emphasis is on the coordination relationship between partner and donors in the monitoring and evaluation of the programme. They include:
4.3.1 Inter-institutional Committee

An Inter-institutional Committee was established in which delegates from the fund’s signatory members participated. The Inter-institutional Committee has specific duties and functions such as approving the annual operational programming for each year, annual reports on physical and financial execution, new donors’ and joining the basket fund and rules of procedure for operation of the fund. Also agreements are recorded in official documents, concerning in particular the fulfilment of requirements or conditions of the disbursements and other technical strategic themes.

4.3.2 Joint field missions

In order to verify the situation of the programme strategies in the field and progress of its implementation, 12 joint missions were conducted between 2010 and 2012. Participants include government officials from the Ministry of Health, central experts from Canada and Belgium, people in charge of monitoring the programme from France, Canada and Belgium, experts from other health cooperation agencies (PAHO, UNICEF, WFP, IDB, IM, Plan International), government officials from the Departmental Health Services (SEDES) and health networks, heads of Departmental Food and Nutrition Councils (CODAN) and Municipal Food and Nutrition Councils (COMAN), and operational health staff. Missions were relevant as forums for dialogue and for communicating conclusions and recommendations.

4.3.3 Evolutions in political dialogue and coordination of donor partners

Bolivia is moving forward progressively towards a Scaled-up Sectoral Approach to Health. This trend promotes the quality and maturity of dialogue on policies and the coordination of donors, beyond the framework of partner driven cooperation (PDC).

In September 2012, a Code of Conduct was signed by the Ministry of Health and a large group of donors including the World Bank, UNFPA, UNICEF, USAID, and representatives of the embassies of France, Belgium, Canada and Spain, among others. The Code of Conduct is a clear sign of the intention of the most important partners in the health sector, both multilateral and bilateral, to move towards a sectoral approach. The three main donor partners of the PMDC Basket Fund adhered to the Code.
The Code of Conduct lays the groundwork for the creation of a single platform for coordination of donors and the Ministry, the Inter-Agency Cooperation Committee for Health (ICC).

In December 2012, the ICC Rules of Procedure were approved. They established the foundations for coordination between the Ministry of Health and the group of donor partners in health, organisation, functions and duties of the Committee.

4.3.4 Best practice

4.3.4.1 National ownership of strategies and coordination of the Programme

Bolivian nationals are in charge of the conduct and implementation of the PMDC. Historical evidence of this lies in the fact that the programme originated from a national decision and with national resources, to which cooperation, mainly donor partners of the Basket Fund can be added along with other cooperation bodies and agencies such as the FAO, WFP, UNICEF, PAHO, IDP, WB, and AECID.

At national level, ownership of the PMDC is considerable, especially at the central level in the Technical Committee of the National Food and Nutrition Council (CONAN) and the Ministry of Health (Nutrition Unit, Services Unit and the TC CONAN/PDC Unit) that include an ad hoc trained technical team. At municipal level, there is also a strong ownership of the programme by local stakeholders, reflected in the formation of the Municipal Food and Nutrition Councils (COMAN) in charge of mayors, planning of intersectoral actions coordinated through municipal malnutrition reduction plans, and the programming, implementation, monitoring and tracking of Municipal Incentive projects.

4.3.4.2 Alignment of the Basket Fund with national strategies, instructions and procedures

The programme stemmed from the identification of national priorities set out in the National Development Plan. The leadership of authorities lead to the assistance of donor partners under the Basket Fund, for the co-financing of the Strategic Plan. Cooperation opted for a clear alignment with the policy and programme prioritised by the government.
At operational level there are other cooperation bodies providing technical and financial assistance to actions of the programme, for example NGOs such as Plan International and CUNA.

Also it is important to note that the financial and technical assistance of donor partners was provided through existing public structures according to national administration and management regulations. Despite the top-heavy bureaucracy, an acceptable level of execution was reached (on average 85% of cooperation resources programmed every year until 2012).

4.3.4.3 Harmonisation among donor partners

Basket funding harmonised donor partners of the PMD, simplifying procedures that recipient partners were often slow to complete, when they are performed bilaterally with each of the donors. The joint financing framework document provided harmonisation guidelines, especially all that is related to accountability through reports, financial audits and joint evaluations.

4.3.4.4 Technical support

Technical support has been effective through technical assistants of the donor partners and also through specific consultants. This support has fostered analysis and more sustainable strategies especially management processes of the programme.

4.3.5 Lessons learned

For the financial assistance modality: technical and political dialogue

The Inter-institutional Committee of the Basket Fund mainly performed an administrative monitoring and management role for the programme; technical and policy dialogue, within the body was insufficient. The fund of donor partners monitored the fulfilment of conditions for disbursements, with a flexibility based on the analysis of the dynamics of the national contexts, but ensuring its achievement. More requirements relating to the delivery of results and to the existence of monitoring and evaluation systems can contribute to better management of results.

However, one notable example is the participation and contribution of donor partners of the Basket Fund in the creation of forums for dialogue. Proof of this is the signing of the Code of Conduct with the Ministry of Health by three fund partners.
In this connection, the Inter-Agency Cooperation Committee (ICC) is being strengthened so as not to duplicate and bureaucratise forums for technical dialogue, but rather to step up and support efforts for the operation of the ICC technical committees. In the future, technical dialogue on nutrition is hoped to develop in this context, in which 16 cooperation agencies and bodies participate.

4.3.6 External evaluation

In view of the delay in the start of the Mid-Term Evaluation and the need to have an evaluation of the programme to measure progress and adjust planning, the donor members of the Basket Fund through the Inter-institutional Committee decided, in the framework of the initiative of Canada (that provided additional funds for this purpose), to conduct a rapid external evaluation, using secondary information with a qualitative-quantitative methodology, between May and August 2012.

The evaluation covers the implementation of the PMDC of the Bolivian government from 2007 to 2011 and the contribution of the Canadian International Development Agency (CIDA) to its implementation.

This evaluation assessed the level of relevance, efficiency, effectiveness and sustainability of the programme, with regard to the delivery of results, factors of success, limitations, and other key elements of an evaluation.

The main conclusions and recommendations, outcome of this evaluation, are provided in detail in Annex 1.

5 SECTION III: OPPORTUNITIES FOR JOINT-PARTNER EVALUATION WORK

In 2006, the Group of Partners for Development in Bolivia (GRUS) was created. It is a forum for sharing information, coordination and collaboration made up of 23 cooperating members including bilateral, intergovernmental and multilateral bodies working in Bolivia.

The Group has supported the leadership of the Bolivian government in the coordination and harmonisation of international cooperation to improve its effectiveness and alignment in delivering the objectives of the National Development Plan (NDP) and the Millennium Development Goals (MDG). It seeks
to monitor analysing the possibilities to support overall programming documents in Bolivia such as the Patriotic Agenda 2025 issued by the Bolivian government.

Once the Patriotic Agenda 2025 is officially approved by the Bolivian government, extreme poverty eradication, one of its pillars, will be the point of reference that will guide all cooperation actions and activities in the different sectors. The Bolivian government will prioritise the actions, and every cooperating party will contribute on the basis of its strengths and added value to sectors and its expertise, and based on what has been agreed previously bilaterally for each of the donors with the Bolivian government.

Currently, the Bolivian government along with IC is working on a document and actions that will help establish a concrete joint vision focused on delivering objectives of the Patriotic Agenda 2025, based on a clear national leadership through a shared exercise that improves efforts to build capacity in sectoral strategies, strengthening and developing national systems, and opening up opportunities to achieve a more strategic vision of development in general.

Therefore, it is important for this coordination scenario to be able to spur discussion to strengthen national systems and joint evaluation mechanisms for different interventions of international cooperation, in which both parties participate actively through the process, and not only in a few actions. On this basis, future works can be analysed jointly in which these evaluations can be conducted.

To do so, international agencies need to be ready to conduct this type of evaluation, considering the leadership of the national government in the coordination and harmonisation of the IC and taking into account the right of the country to elect its development model, with the objective of measuring the real impacts and obtaining cooperation results, which will at the same time help improve their effectiveness in the country.

References


• Evaluation of the Paris Declaration Phase I. La Paz – Bolivia 2008.

• National Evaluation of the Paris Declaration Phase 11. La Paz – Bolivia 2010.


• European Coordinated Response (ECR) in Bolivia, 2014.
ANNEX 1

MULTISECTORAL ZERO MALNUTRITION PROGRAMME (PMDC)

Participation

A participatory approach has ensured that the interested parties are active participants in the evaluation process and not simply information sources. Opportunities have been provided for significant participation of a representative sample of partners, beneficiaries and other interested parties (more than 363 people in Bolivia). Participatory methods and tools were used and visits in the field were conducted including semi-structured interviews with key people, workshops with personnel directly involved in applying the PMDC, round tables with the Municipal Food and Nutrition Councils and with staff working in health institutions, and focus groups with mothers of children under five in the selected municipalities. This approach helps strengthen the validity of the evaluation of the performance and results and contribute to the solidity of conclusions as well as the relevance of recommendations, while helping to ensure the participation of interested parties to take measures with respect to the recommendations.

Main findings

The PMDC is extremely relevant when it comes to addressing one of the biggest public needs of the country. It has been effective in reducing malnutrition levels in services, particularly of chronic malnutrition. These results are more evident in municipalities prioritised by the program. The PMDC does not have information to track anemia in children or women. Important developments have been observed towards the sustainability of PMDC strategies, however there were various problems that limit the effectiveness of interventions.

Success factors

The most relevant factors helping to fully achieve the PMDC that emerged in interviews are:

- Strong support from the Bolivian government, especially at the beginning of the programme.
- Interest of the PMDC in developing a programme based on scientific evidence.
• Harmonisation of external cooperation with national policies.
• Support from various donors.
• Technical capacity of CT-CONAN staff and the functional stability of its team.
• Commitment and dedication of human resources at every level.
• Teamwork in health departments to lower malnutrition.
• Mobilisation of all sectors and institutions at municipal level.
• Support from NGOs with complementary community strategies.

Main recommendations

Recommendations to Canadian and international cooperation

1. The Basket Fund is a good mechanism for supporting national programmes such as the PMDC. However, compliance objectives, indicators and criteria should be determined for disbursements.

2. To provide support to the Basket Fund or budgetary support, a technical assistance component should be considered to improve sector capacities in results-based administrative management.

3. Considering the cumbersome bureaucratic processes of the Bolivian State for the administrative and financial management of projects it is recommended that the CIDA:

   a. Negotiate at the level of the MPD conditions for the disbursement of resources and cooperation agreements, including the review and simplification of administrative processes and permanence of technical staff for the duration of the cooperation agreement.

   b. It is important to support the governance of the health system. While supporting a programme, support of the health system should be considered (involve all levels including SEDES and health networks) pursuant to their roles.

   c. Request, in the review of cooperation agreements, to incorporate from the inception of the gender perspective and ensure that it is achieved.
Recommendations to the health authorities of the Bolivian government

1. Redefine the roles and responsibilities of the CT-CONAN and the directorates and units of the Health Ministry within the framework of the programme.

2. Simplify the financial and administrative processes and requirements that impede the implementation of activities of the programme and slow expenditure.

3. In order to strengthen the multisectoral approach of the PMDC and guarantee results in the health determinants, ensure the commitment of all sectors through specific results/indicators frameworks for each sector and monitoring and tracking mechanisms.

4. In order to ensure sustainability of the programme, the CIDA should:
   a. Take measures to institutionalise human resources (CT-CONAN experts, head of UNIs and other key participants in the PMDC).
   b. Decentralise resources and responsibilities at departmental level (SEDES and health networks).
   c. Maintain nutrition training of health staff.

Recommendations to the PMDC/Health Ministry and CT-CONAN

1. Direct financial resources to departments so that they can fulfil their duties in the implementation and monitoring of the programme.

2. Develop specific strategies for marginalised populations (migrant populations, remote populations, with a low level of education, monolingual people) among others.

3. Develop a gender equity strategy with a special focus on adolescents and women of childbearing age.

4. CT-CONAN in its PMDC sustainability strategy should make more efforts so that all supervision and monitory efforts, extension of activities to include the community, etc. are considered in the annual operating plans of the Ministry, of the SEDES, REDES and health institutions.
STUDY ON COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION

Country Case Study

- Cameroon
# COUNTRY STUDY HANDOVER DOCUMENT

<table>
<thead>
<tr>
<th><strong>Name of the country</strong></th>
<th>Cameroon</th>
</tr>
</thead>
</table>
| **Name of the country coordinator** | Takouo Dieudonné  
Assisted by BATE Moses Ayuk |
| **Function of the country coordinator**  
(job title, department, Ministry) | Director of North-South Cooperation and Multilateral Organisations and Coordinator of the National Development Effectiveness Task Force of Cameroon  
«Groupe de Travail Chargé du Suivi de la Mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Cameroun (GTDP)», Ministry of Economy, Planning and regional Development  
Assisted by BATE Moses Ayuk, Chief of Service and Rapporteur of the National Development Effectiveness Task Force, Ministry of Economy, Planning and Regional Development |

| **Official address details of the Country Coordinator**  
(including direct telephone line and e-mail) | Ministry of Economy, Planning and Regional Development, P.O. Box 660 Yaounde, Cameroon |
| **Personal address details of the Country Coordinator for backup purposes**  
(including mobile number and e-mail) | Tel.: +237 699 94 42 79  
Email: dieudonnetakouo@yahoo.fr |
| **Name(s) and functions of the author(s) in charge of the country study** | Fotso Dopna Simeon, Consultant |

Was there a steering committee or in-country reference group in charge of supporting the country study?  
If yes, please provide names and functions  
The Multi-Partner Committee (CMP) exists that gives strategic orientations on development effectiveness issues and took the place of the National Reference Group for this study. The National Development Effectiveness Task Force provides day to day technical oversight on the process and gives the necessary administrative and institutional support.

Did you hold a validation workshop for the country study?  
If yes kindly provide date, a picture if available and a list of attendees  
The report was validated at technical level by the National Development Effectiveness Task Force (GTDP). The CMP has not still had its first meeting of the year, which featured on its agenda the presentation of the findings of this study. The report will be examined during the next meeting of the CMP for proper ownership by all development actors and in view of designing a roadmap for taking forward recommended actions. Members of the CMP provided data and responses to the study questionnaire as they were invited by the Minister of Economy, Planning and Regional Development.

Please briefly describe the follow-up steps that you intend to take following the completion of the country study  
(including steps undertaken so far if any)  
- Presentation of the report on the next Multi-Donor Committee  
- Elaboration of a roadmap for implementing recommendations where feasible  
- Dissemination through workshops and meetings of sectoral platforms for development partnership

| **Project coordinator responsible for the country** | Ian Hopwood |
| **Name of the External Quality Assurance expert(s)** | Jim Rugh (Quality Assurance Expert)  
Ian Hopwood (Project Coordinator) |
| **First draft received on (date)** | 02/2015 |
| **Final draft received on (date)** | 03/2015 |
Rapport d'étude sur l'évaluation collaborative Partenaires-Bailleurs

APPRENTISSAGE COMMUN ET REDEVABILITE MUTUELLE DANS LE CADRE DE LA COOPERATION CAMEROUN/ BAILLEURS DE FONDS

Janvier 2015
# Sommaire

Sigles et Abréviations .......................................................................................................................... 3

Table des Matières .................................................................................................................................. 5

Résumé exécutif ........................................................................................................................................ 7

Introduction ............................................................................................................................................ 12

Chapitre 1 : Examen de l’expérience d’évaluation de la déclaration de paris ........................................ 23

Chapitre 2 : Études de Cas typiques issus d’autres évaluations Conjointes Partenaires-Bailleurs .......... 31

Chapitre 3 : Opportunités de travail sur l’évaluation collective partenaires-bailleurs .............................. 40

Annexes .................................................................................................................................................. 455
<table>
<thead>
<tr>
<th>Sigles</th>
<th>Signification</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ACP</td>
<td>Afrique Caraïbe Pacifique</td>
</tr>
<tr>
<td>AD</td>
<td>Aide au Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>AFD</td>
<td>Agence Française de Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>APD</td>
<td>Aide Publique au Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>APE</td>
<td>Accord de Partenariat Economique</td>
</tr>
<tr>
<td>BAD</td>
<td>Banque Africaine de Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>BADEA</td>
<td>Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique</td>
</tr>
<tr>
<td>BDEAC</td>
<td>Banque de Développement des États de l’Afrique Centrale</td>
</tr>
<tr>
<td>BEI</td>
<td>Banque Européenne d’Investissement</td>
</tr>
<tr>
<td>BID</td>
<td>Banque Islamique de Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>BIRD</td>
<td>Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>BM</td>
<td>Banque Mondiale</td>
</tr>
<tr>
<td>BRICS</td>
<td>Brasil-Russia-India-China-South-Africa</td>
</tr>
<tr>
<td>CAD</td>
<td>Comité d’Aide au Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>CEEAC</td>
<td>Communauté Économique des États de l’Afrique Centrale</td>
</tr>
<tr>
<td>CEMAC</td>
<td>Communauté Économique et Monétaire d’Afrique Centrale</td>
</tr>
<tr>
<td>CMP</td>
<td>Comité Multi-Partenaires</td>
</tr>
<tr>
<td>CTD</td>
<td>Collectivités Territoriales Décentralisées</td>
</tr>
<tr>
<td>CTS</td>
<td>Comité Technique de Suivi des Programmes Economiques</td>
</tr>
<tr>
<td>DSCE</td>
<td>Document de Stratégie pour la Croissance et l’Emploi</td>
</tr>
<tr>
<td>FED</td>
<td>Fonds Européen de Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>FEICOM</td>
<td>Fonds Spécial d’Équipement Inter Communal</td>
</tr>
<tr>
<td>FIDA</td>
<td>Fonds International pour le Développement Agricole</td>
</tr>
<tr>
<td>FKDEA</td>
<td>Fonds Koweïtien pour le Développement Économique Arabe</td>
</tr>
<tr>
<td>FMI</td>
<td>Fonds Monétaire International</td>
</tr>
<tr>
<td>FSD</td>
<td>Fonds Saoudien pour le Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>GIZ</td>
<td>Deutsche Gesellschaft Für Internationale Zusammenarbeit</td>
</tr>
<tr>
<td>IDE</td>
<td>Investissements Directs Etrangers</td>
</tr>
<tr>
<td>KfW</td>
<td>KreditanstaltFür Wiederaufbau (Banque Allemande de Développement)</td>
</tr>
<tr>
<td>MINATD</td>
<td>Ministère de l’Administration Territoriale et de la Décralisation</td>
</tr>
<tr>
<td>MINEPAT</td>
<td>Ministère de l’Économie, de la Planification et de l’Aménagement du Territoire</td>
</tr>
<tr>
<td>Acronyme</td>
<td>Signification</td>
</tr>
<tr>
<td>-----------</td>
<td>--------------------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>MINREX</td>
<td>Ministère des Relations Extérieures</td>
</tr>
<tr>
<td>MINFI</td>
<td>Ministère des Finances</td>
</tr>
<tr>
<td>MINFOF</td>
<td>Ministère des Forêts et de la Faune</td>
</tr>
<tr>
<td>MINCOMMERCE</td>
<td>Ministère du Commerce</td>
</tr>
<tr>
<td>MOC</td>
<td>Mise en Œuvre Conjointe</td>
</tr>
<tr>
<td>OCDE</td>
<td>Organisation pour la Coopération et le Développement et Economique</td>
</tr>
<tr>
<td>OFID</td>
<td>Fonds de l’OPEP pour le Développement International</td>
</tr>
<tr>
<td>OMC</td>
<td>Organisation Mondiale du Commerce</td>
</tr>
<tr>
<td>OMD</td>
<td>Objectifs du Millénaire pour le Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>PIB</td>
<td>Produit Intérieur Brut</td>
</tr>
<tr>
<td>PTF</td>
<td>Partenaires Techniques et Financiers</td>
</tr>
<tr>
<td>RFD</td>
<td>Réforme Fiscale -Douanière</td>
</tr>
<tr>
<td>SCE</td>
<td>Stratégie nationale pour la Croissance et l’Emploi</td>
</tr>
<tr>
<td>SNU</td>
<td>Système des Nations Unies</td>
</tr>
<tr>
<td>CONAC</td>
<td>Commission Nationale Anti - Corruption</td>
</tr>
<tr>
<td>ANIF</td>
<td>Agence Nationale d’Investigation Financière</td>
</tr>
<tr>
<td>CTS</td>
<td>Comité Technique de Suivi</td>
</tr>
<tr>
<td>CTSE</td>
<td>Comité Technique de Suivi des Politiques/ programmes Economiques</td>
</tr>
<tr>
<td>DSCE</td>
<td>Document de Stratégie pour la Croissance et l’Emploi</td>
</tr>
<tr>
<td>CIEP</td>
<td>Comité Interministériel d’Evaluation des Politiques</td>
</tr>
<tr>
<td>BIP</td>
<td>Budget d’Investissement Public</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Sommaire.................................................................................................................................................. 2
Sigles et Abréviations.................................................................................................................................. 3
Table des Matières....................................................................................................................................... 5
Résumé exécutif.......................................................................................................................................... 7
Introduction................................................................................................................................................ 12

1. Origine et contexte de l’étude-pays........................................................................................................... 12
   1.1. Référence à l’étude générale ............................................................................................................... 12
       1.1.1. Objectifs de l’étude ...................................................................................................................... 12
       1.1.2. Champ de l’étude ......................................................................................................................... 12
   1.2. Intérêt particulier pour le pays .......................................................................................................... 12
2. Le système d’évaluation du pays .............................................................................................................. 12
   2.1. Identification des acteurs et de leurs rôles ....................................................................................... 12
       2.1.1. Aperçu du dispositif national d’évaluation ............................................................................. 12
       2.1.2. Les mécanismes nationaux d’évaluation ................................................................................. 14
   2.2. Analyse du système national d’évaluation ...................................................................................... 15
       2.2.1. Analyse de la demande .............................................................................................................. 16
       2.2.2. Analyse de l’offre ....................................................................................................................... 18
       2.2.3. Confiance et utilisation de l’étude ............................................................................................ 20
   2.3. Le rôle de l’Évaluation de la Déclaration de Paris dans l’évolution récente du système d’évaluation par pays ......................................................................................................................... 20
3. Méthodologie de l’étude et Limites .......................................................................................................... 22
   3.1. Méthodologie de l’étude-pays ........................................................................................................... 22
   3.2. La mise en œuvre de l’étude ............................................................................................................ 23
   3.3. Difficultés et Limites ......................................................................................................................... 23
Chapitre 1 : Examen de l’expérience d’évaluation de la déclaration de Paris ......................................................24

1.1. Le processus de l’évaluation de la Déclaration de Paris .................................................................23

1.1.1. Le processus de l’évaluation de la Déclaration de Paris au Cameroun ........................................23

1.1.2. Le profil partenaire-bailleur de l’évaluation de la Déclaration de Paris : le degré de partenariat ..........................................................................................................................24

1.2. L’enseignement prévu et réel au niveau des acteurs distinctifs du pays, des organisations et des réseaux ..................................................................................................................................27

1.3. Analyse de la contribution de l’expérience de l’évaluation de la Déclaration de Paris au renforcement du système d’évaluation du Cameroun ...........................................................................28

1.4. Évaluation de la Déclaration de Paris : une opportunité pour les évaluations futures partenaires-bailleurs ..................................................................................................................................30

Chapitre 2 : Études de Cas typiques issus d’autres évaluations Conjointes Partenaires-Bailleurs .............31

2.1. Bref descriptif du Travail d’évaluation conjointe partenaire-bailleur ..............................................31

2.1.1. Evaluation collaborative du programme de construction des écoles primaires au Cameroun avec l’appui du Japon ....................................................................................................31

2.1.2. Évaluation conjointe du système d’éducation et de formation au Cameroun dans la perspective de l’émergence ........................................................................................................34

Chapitre 3 : Opportunités de travail sur l’évaluation collective partenaires-bailleurs ................................40

3.1. Les organisations pouvant être intéressées par la commande de travaux d’évaluation collective ...........................................................................................................................................40

3.2. Les réseaux et mécanismes d’évaluation des pays ..............................................................................40

3.3. Les axes de politiques à mener en vue d’améliorer le potentiel d’évaluation partenaires-bailleurs ..............................................................................................................................................42

3.4. Les facteurs externes qui pourraient renforcer / affaiblir les bénéfices des évaluations partenaires-bailleurs ..................................................................................................................................42

3.5. Les effets négatifs involontaires venant des évaluations menées par les bailleurs .........................43

3.6. Les opportunités particulières pour des travaux d’évaluation partenaires-bailleurs ........................43

Annexes ..........................................................................................................................................................45
L'étude sur le travail d'évaluation collaborative partenaires-bailleurs de fonds a été initiée par le réseau sur l'évaluation du développement de l'OCDE sous l'égide du CAD. Plus de 18 pays partenaires et 15 organismes bailleurs prennent part à cet exercice.

Le Cameroun, compte tenu de sa ferme volonté d'analyser les capacités de son système d'évaluation en vue d'identifier les pistes d'actions à mettre en place pour l'améliorer, a tenu à prendre part à ladite étude et a reçu l’aval de l’OCDE.

Cette étude vise à terme à la réalisation d’un apprentissage commun et la redévabilité mutuelle, et plus spécifiquement à : (i) évaluer le potentiel de création d’un réseau d’évaluation collaborative, (ii) capitaliser les leçons issues des évaluations passées pour le développement des capacités d’évaluation nationale, (iii) préparer la voie pour l’élaboration d’un document de bonne pratique en matière de travail collaboratif, (iv) préparer le terrain pour une collaboration future partenaires-bailleurs de fonds sur le travail d’évaluation.

L’initiative de l’OCDE consiste en une série d’études au niveau des pays partenaires comprenant chacune, après la présentation du système national d’évaluation du pays : (i) une revue de l’expérience de l’Évaluation de la Déclaration de Paris du point de vue de sa contribution au renforcement des capacités d’évaluation ; (ii) un recueil d’expériences positives d’évaluations conjointes partenaires-donateurs (en plus de l’EDP) ; et (iii) une exploration des opportunités futures pour entreprendre ce type de travaux.

Au niveau du Cameroun, l’étude a été menée en cinq étapes successives que sont : (i) la mise en place du Groupe National de Référence constitué du Comité Multi-Partenaires, (ii) le partage du cahier de charge de l’étude et la production des termes de référence en vue du recrutement du Consultant national, (iii) la revue documentaire par le consultant à l’effet d’analyser l’expérience issue de la Déclaration de Paris et d’identifier d’autres cas d’évaluation collaboratives, (iv) les entrevues auprès des acteurs clés du développement en vue d’identifier, d’une part, les externalités positives issues d’autres évaluations collaboratives et, d’autre part, les opportunités pour les futures évaluations collaboratives pays-Partenaires donateurs.

L’étude a permis : (i) de présenter et analyser le système national d’évaluation, (ii) d’identifier les effets positifs de l’évaluation de la Déclaration de Paris en terme de renforcement des capacités du système d’évaluation, (iii) de faire une description des cas d’évaluation collaborative partenaires-bailleurs, notamment celui de l’évaluation du secteur de l’éducation et (iv) d’identifier les opportunités pour les futures travaux d’évaluation collaboratives pays partenaire-donneurs.

Les Comités Locaux de suivi du BIP, les Bureaux d'études indépendants, la Société Civile, les Plateformes sectorielles de suivi de la performance du partenariat au développement, les Groupes Sectoriels du Comité Multipartenaire, le Groupe National de Référence, le Groupe de Travail Chargé du Suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Cameroun

En matière d'analyse dudit système, indiquons que de manière générale, le suivi-évaluation des politiques publiques est important au Cameroun dans la mesure où il permet de mesurer les résultats, de contrôler les actions et d'apporter des ajustements correctifs; il est à relever que s'agissant de la compréhension de l’utilité de l’évaluation, elle est globalement perçue comme une opération limitée dans le temps qui vise à apprécier de manière systématique et objective la pertinence, la performance et le succès des politiques/programmes de développement en cours ou achevées.

Les pratiques d’évaluation des projets de développement qui visent à optimiser la qualité des résultats et de l’impact sont effectuées de manière sommaire dans différentes structures d’évaluation au Cameroun.

Pour ce qui est de l’utilisation des rapports par les dirigeants, ces rapports servent globalement à faire (de façon non systématique) des ajustements et correctifs nécessaires pendant l’exécution, ou à améliorer la programmation future des projets/programmes de développement.

Concernant les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre des évaluations, elles portent principalement l’absence des statistiques fiables et de cadre logique au sein des projets, la mauvaise définition des indicateurs, la méfiance de l’équipe de gestion de projet/programme.

Enfin l’évaluation est très rarement intégrée dans les budgets des organismes (hors évaluation des projets sur financement extérieur). En particulier, les budgets des ministères ne prévoient pas souvent de ligne spécifique pour la réalisation d’évaluations (politiques ou projets/programmes). La prise en charge financière s’effectue quasi-exclusivement de manière ponctuelle au niveau des budgets individualisés des projets.

Pour améliorer les résultats des évaluations et leurs impacts, le renforcement des capacités des acteurs et des capacités opérationnelles et institutionnelles s’avère nécessaire.

Concernant l’expérience de l’évaluation de la Déclaration de Paris, notons qu’il s’agissait pour le Cameroun d’honorer les engagements pris à l’échelle internationale. Les travaux de l’évaluation étaient coordonnés par le Secrétaire Général du Ministère en charge de l’économie et ont été menés par des consultants nationaux recrutés selon les procédures nationales, étant donné que les honoraires étaient supportés par le Budget de l’Etat. L’évaluation était menée suivant les normes du CAD de l’OCDE ; et a ainsi suivi de manière générale l’ensemble des directives y relatives.

L’évaluation de la Déclaration de Paris a renforcé les capacités individuelles des personnalités officielles Camerounaises (membres du Groupe National de Référence et membres du Groupe de Travail chargé du suivi de la Mise en Œuvre de la Déclaration de Paris au Cameroun) et des consultants impliqués. Les apprentissages au niveau des organisations restent difficilement appréciables compte tenu de leur faible implication, il en est de même au niveau des réseaux au niveau national. Elle a par ailleurs contribué à doter le pays d’un cadre et d’outils en matière d’évaluation d’une part, et d’une méthodologie rigoureuse sur les pratiques d’évaluations collaboratives d’autre part.

Pour ce qui est des cas illustratifs d’évaluation collaborative, ils ont concerné le programme de coopération pour la construction des écoles primaires entre le Cameroun et le Japon, ainsi que de l’Évaluation conjointe du système
d'éducation et de formation au Cameroun dans la perspective de la coordination des interventions des partenaires dans le secteur de l'éducation au Cameroun.

Pour ce qui du programme Japonais de construction des écoles publiques, l'évaluation a été conjointement menée avec le Ministère en charge de l'éducation de base suivant la méthode Planifier-Faire-Vérifier-Agir (PFVA). Les ressources ont été mobilisées par le Japon et des consultants Japonais ont été recrutés suivant les procédures Japonaises, et des contrats de sous-traitance ont été attribués aux nationaux par ces derniers. En matière de renforcement des capacités, relevons que l'implication des consultants camerounais et des cadres des administrations camerounaises dans l'élaboration du rapport d'évaluation a permis de renforcer les capacités de ces derniers dans la maitrise des standards japonais en matière d'évaluation.

En ce qui concerne l'évaluation conjointe du système d'éducation et de formation au Cameroun dans la perspective de l'émergence, il est à relever que dans le cadre de l'harmonisation des interventions des partenaires dans le secteur éducatif au Cameroun, le Gouvernement a mis en place un cadre de concertation et de coordination appelé le Local Education Group (LEG). Les intervenants du LEG ont convenu avant la définition de leur intervention d'élaborer périodiquement une situation de référence du système éducatif national. De ce fait, l'évaluation a été commandée par le LEG qui était présidé par le Gouvernement à travers le Ministère de l'Education de Base. L'évaluation était conforme aux standards du Global Partnership for Education et en accord avec les lignes directrices de l'OCDE. Les acteurs locaux tant au niveau du Gouvernement qu'au niveau de la société civile ont fortement été impliqués dans le processus d'évaluation et les résultats provisoires ont longuement été discutés par l'ensemble de la communauté éducative. En terme de plus value, indiquons surtout que Les personnalités officielles impliquées dans l'équipe de l'évaluation ont pour certains, appris à élaborer les termes de référence d'une étude d'évaluation.

S'agissant des opportunités de travail sur l'évaluation collective partenaires-bailleurs, il est à relever que plusieurs structures pourraient être intéressées par la commande de travaux d'évaluation collective à savoir :

- les services de coordination des programmes économiques tels que le CTS dans le cadre de la coopération avec les institutions de Bretton Woods ;
- le Ministère en charge de l'économie dans le cadre de l'actualisation des cadres de coopération avec les partenaires traditionnels ;
- les administrations sectorielles dans le cadre de la révision de leurs programmes de coopération ;
- Les Partenaires Techniques et Financiers dans le cadre des évaluations ex-ante, ex-post et à mi-parcours des projets et programmes à financements conjoints ;
- Les plateformes sectorielles de suivi de la performance du partenariat au développement dans le cadre de l'évaluation de la performance du partenariat au niveau de l'ensemble des secteurs du DSCE.

Les actions à mener en vue d'améliorer le potentiel des évaluations collaboratives concernent :

- l'élaboration d'une politique nationale d'évaluation (renforcement du cadre juridique, normes, procédures codifiées, compétences et responsabilité clairement définies) ;
- l'amélioration du cadre institutionnel à travers la mise en place d'une structure dédiée à la coordination de l'ensemble des travaux d'évaluation ;
- la mise en place d'une stratégie de communication en vue d'une large diffusion des résultats et rapports des évaluations ;
- le renforcement et la valorisation des capacités nationales d'analyse et d'évaluation (administration, bureaux d'études, universités, centres de recherches, etc.) ;
l’élaboration des calendriers pluriannuels relatifs aux travaux d’évaluation dans l’optique de faciliter les évaluations conjointes.

En ce qui concerne les opportunités particulières pour les travaux d’évaluation partenaires-bailleurs au Cameroun, les domaines comportant des programmes et projets pour lesquels, des évaluations collaboratives pourraient être conduites sont ceux défini comme prioritaires à la fois par le Gouvernement du Cameroun et les PTF, domaines dans lesquels, les PTF sont actifs. Il s’agit :

- L’éducation et la formation ;
- La santé ;
- Le gouvernement et la société civile (bonne gouvernance, finances publiques, justice, appui à la décentralisation) ;
- L’eau et l’assainissement ;
- La production et la distribution de l’énergie (énergie et MINIER) ;
- Le transport et l’entreposage ;
- Le développement agricole et rural (sécurité et sécurisation alimentaire) ;
- Le développement industriel ;
- La politique commerciale et la règlementation ;

Pour pouvoir mettre efficacement en œuvre ces opportunités, il ressort de l’analyse faite précédemment les principaux défis suivant :

- La promotion du développement de la culture du résultat au sein de l’administration publique en vue de disposer d’une demande explicite et soutenue ;
- Le renforcement du dispositif institutionnel de suivi-évaluation des politiques publiques ;
- Le renforcement des capacités évaluatives nationales notamment sur le plan humain, financier et institutionnel ;
- La promotion de la capitalisation des méthodes et outils, des mécanismes de mise en œuvre de l’évaluation ;
- La prise en compte de l’aspect central d’apprentissage dans le système d’évaluation, afin de tirer les leçons de l’expérience devant permettre d’améliorer les évaluations futures, ceci devant permettre à chacun des acteurs impliqués d’apprendre et d’accroître son efficacité et celle de sa structure ;
- L’amélioration des systèmes d’information. Dans la perspective d’apporter les solutions aux contraintes d’absence des situations de référence constatées souvent dans les évaluations des programmes projets, de disponibilité et de fiabilité de données.
Introduction

1. Origine et contexte de l'étude-pays

1.1. Référence à l’étude générale

Le renforcement des capacités est considéré dans la Déclaration de Paris comme un facteur essentiel pour contribuer à l’amélioration de l’efficacité de l’aide au développement. La question des capacités d’évaluation des politiques et programmes publics fait l’objet de préoccupations davantage prononcées ces dernières années. Ceci trouve son fondement sur certains facteurs convergents dont :

- L’évolution des cadres de développement (OMD, DSCE) et des modalités de l’APD qui placent les démarches d’évaluation au cœur des politiques publiques et de leur pilotage ;
- La quête permanente de la performance dans les interventions de développement ;
- Une demande croissante d’évaluation émanant des Etats, des partenaires au développement et de la société civile.

L’étude sur le travail collaboratif d’évaluation partenaires-bailleurs de fonds a été initiée par le réseau sur l’évaluation du développement de l’OCDE sous l’égide du CAD. Plus de 18 pays partenaires et 15 organismes bailleurs prennent part à cet exercice. C’est dans ce contexte que le Cameroun a été retenu par le Comité d’Aide de l’OCDE pour prendre part aux travaux de l’étude sur les opportunités d’évaluation collaboratives pays partenaires-donateurs.

1.1.1. Objectifs de l’étude

Cette étude vise à mener une analyse des mécanismes d’évaluation existants en vue de la mise en place d’un système pérenne d’évaluation collaborative de notre pays.

De façon spécifique il s’agit de:

- Comprendre le potentiel formatif du travail d’évaluation collaborative ;
- Tirer de nouvelles leçons sur les stratégies de renforcement des capacités ;
- Ouvrir la voie à des futures collaborations partenaires-bailleurs sur le travail d’évaluation ;
- Préparer le terrain pour une collaboration future partenaire-bailleur de fonds sur le travail d’évaluation.

1.1.2. Champ de l’étude

L’étendue de l’évaluation collaborative concerne l’ensemble d’activités qui ont été financées et/ou mise en place conjointement, tels que des projets, des programmes, des politiques sectorielles, des soutiens budgétaires, un allègement de la dette ou des « accords nationaux de résultats et de redévabilité réciproque ».

1.2. Intérêt particulier pour le pays

Pour le pays l’étude peut permettre :
- Le renforcement des capacités évaluatives ;
- La professionnalisation du travail d’évaluation au niveau du pays (l’institutionnalisation du métier d’évaluation) ;
- L’efficacité des actions de développement ;
- La mise en exergue du rôle de l’évaluation dans le processus de prise de décision ;
- La mise en place d’un système permanent et efficient d’information.

2. Le système d’évaluation du pays

La présentation du système national d’évaluation repose d’une part sur l’identification des acteurs (acteurs nationaux et partenaires extérieurs), et sur le rôle de l’évaluation de la Déclaration de Paris dans l’évolution récente du système national d’évaluation d’autre part.

2.1. Identification des acteurs et de leurs rôles

L’évaluation des politiques publiques au Cameroun se fait à travers les acteurs nationaux d’une part, et l’accompagnement des partenaires internationaux d’autre part.

2.1.1. Aperçu du dispositif national d’évaluation

L’évaluation parlementaire
• **L’Assemblée Nationale**: s’assure de la mise en œuvre de la politique nationale à travers l’adoption des programmes de développement économique et social dans la loi des finances d’une part, et de l’efficacité de la mise en œuvres des politiques publiques aux travers des questions orales adressées aux membres du Gouvernement d’autre part ;

• **Le Sénat**: s’assure de la prise en compte des intérêts des collectivités territoriales décentralisées à travers l’approbation de toutes les lois soumises au parlement.

**Le contrôle interne**

• **Le Contrôle Supérieur de l’État**: s’assure de la bonne gestion des ressources publiques mises à la disposition des administrations publiques et parapubliques dans le cadre de la réalisation des politiques ;

• **Les Inspections Générales**: s’assurent de la bonne mise en œuvre des politiques au sein des administrations publiques ;

• **La Direction Générale du Contrôle au MINMAP**: s’assure de la bonne exécution par les prestataires de l’État des activités externalisées par les administrations publique dans le cadre de la mise en œuvre des politiques desdites administrations ;

• **La Division du Contrôle Budgétaire du MINFI**: s’assure de la qualité et la régularité dans l’exécution des dépenses courantes des administrations publiques ;

• **La Brigade de Contrôle du MINEPAT**: s’assure de la qualité et la régularité dans l’exécution des dépenses en capital des administrations publiques ;

• **Les Contrôles de Gestion**: s’assurent de l’efficacité de la mise en œuvre des différents programmes ministériels conformément au budget programme.

**Le contrôle externe**

• **La Chambre des Comptes**: s’assure de la sincérité et de la régularité des opérations fiduciaires des organismes publics ;

• **La CONAC**: s’assure de la justice et de l’équité dans la mise en œuvre des politiques publiques notamment à travers le suivi et l’évaluation de l’application effective du plan gouvernemental de lutte contre la corruption ;

• **L’ANIF**: s’assure du contrôle de la légalité de toutes les transactions financières notamment la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.
Le système de suivi-évaluation interne

- **Le CTSE/DSCE** : chargé du suivi et de l’évaluation de la mise en œuvre de la stratégie nationale du développement ;
- **Le CTS** : assure la coordination du suivi-évaluation des programmes économiques ;
- **Les Services en Charge du Suivi du BIP** : chargé de la qualité dans la mise en œuvre des investissements publics ;
- **Le CIEP** : assure la qualité dans le choix des programmes de politiques publiques ;
- **Les Comités de Pilotage des stratégies sectorielles** : chargé du suivi-évaluation de la mise en œuvre des politiques sectorielles ;
- **Les Comités de Pilotage des projets/programmes** : chargé du suivi-évaluation de la mise en œuvre des projets et programmes.

Le système de suivi-évaluation externe :

- **Les Comités Locaux de suivi du BIP** : chargé du contrôle de l’effectivité et de la qualité des réalisations dans la mise en œuvre des investissements publics au niveau local ;
- **Les bureaux d’études indépendants** : réalisent sur commandes les évaluations indépendantes ;
- **La Société Civile** : fait le suivi indépendant des politiques publiques.

Les partenaires extérieurs

- **Les groupes sectoriels du comité multiparténaires** : font les évaluations indépendantes des politiques publiques ;

2.1.2. **Les mécanismes nationaux d’évaluation**

Ces mécanismes sont constitués principalement de trois sous-systèmes à savoir :

- Le sous-système de suivi de l’exécution des programmes et projets de la stratégie nationale de développement : Il concerne essentiellement des indicateurs d’inputs et des indicateurs d’outputs de réalisations physiques et financières à produire tant au
niveau central que local, basés sur les cadres de dépenses à moyen terme et des budgets programmes ;

- Le sous-système de suivi de la pauvreté et des conditions de vie des ménages : il s’agit de la production systématique des indicateurs sur les conditions de vie des ménages et/ou d’informations de base pour chacun des domaines prioritaires identifiés dans la stratégie nationale de développement. Il fournit essentiellement des indicateurs de résultats et des indicateurs d’impact fondés sur les approches de la pauvreté monétaire, de la pauvreté des besoins essentiels, de la pauvreté des capacités ou opportunités et de la pauvreté par l’exclusion sociale. Cette responsabilité relève principalement du système de statistique national ;

- Le sous-système des évaluations d’impacts des politiques : il s’agit surtout d’études spécifiques. Ces études ont un champ plus restreint et ont pour objectif de mesurer la stratégie nationale de développement si les actions entreprises auprès des groupes ciblés ont effectivement atteint les résultats attendus. Ce dernier sous-système permet d’assurer la cohérence entre les deux premiers sous-systèmes et donne de la matière pour la formulation des politiques.

De manière général, le suivi – évaluation des programmes de développement réalisé tant au niveau sectoriel que central reste principalement focalisé sur les décaissements et sur la résolution des problèmes liés (mobilisation des ressources de contrepartie, etc…). Les concertations périodiques entre les services gouvernementaux et les bailleurs de fonds restent également centrées sur la mobilisation des ressources au détriment des questions portant sur les stratégies sectorielles ou sur les résultats, l’impact et la durabilité des actions de développement.

La situation actuelle présente des caractéristiques suivantes :

- La pratique de l’évaluation au Cameroun est centrée sur la compréhension de l’utilité du suivi-évaluation pour les managers et les responsables en charge de la mise en œuvre, l’approche méthodologique, le mécanisme de mise en œuvre et l’utilisation des résultats dans la prise de décision.

- Le suivi- évaluation est un outil efficace de soutien à la conduite de projets de développement dans la mesure où il permet d’éclairer le gestionnaire de projet avant, pendant et après la mise en œuvre du projet de développement. Sa pratique est indispensable à la réussite des politiques publiques.

- S’agissant de la compréhension de l’évaluation dans les projets de développement, l’évaluation est une opération limitée dans le temps qui vise à apprécier de manière systématique et objective la pertinence, la performance et le succès des politiques publiques en cours ou achevées.

- Sur le plan méthodologique l’évaluation se fait souvent de manière sommaire. L’évaluation associe les acteurs et opérateurs qui vont se former durant l’évaluation pour ensuite orienter les cours du projet si nécessaire.


S’agissant de l’utilisation des résultats et impacts du projet de développement, l’évaluation dans les projets de développement sert à mesurer les effets et résultats généraux, et à fournir des enseignements devant permettre d’améliorer l’efficacité, les effets, les impacts de la futur programmation.

La diffusion des rapports d’évaluation permet ainsi de contrôler les actions, d’apporter les ajustements correctifs et d’améliorer la future programmation.

Pour optimiser les résultats globaux des politiques publiques par la réalisation du suivi-évaluation permanent, les responsables de la demande pourraient envisager un appui au développement des compétences des managers et des praticiens de l’évaluation.

2.2. Analyse du système national d’évaluation

2.2.1. Analyse de la demande

L’analyse de la demande renvoie principalement aux questions de l’appropriation nationale ainsi que du leadership gouvernemental. Des politiques et programmes mal appropriés, essentiellement impulsés depuis l’extérieur n’incitent pas à une demande élevée d’évaluation de la part des acteurs nationaux.

a. La demande en évaluation de l’État

La demande en évaluation de l’État est globalement faible, et ce pour les raisons suivantes :

- **ressources humaines** : différents services de l’administration publique (services de S&E des ministères, etc. ont un mandat qui les place en principe en position de commander des travaux d’évaluation. Cependant, leurs effectifs sont trop restreints et/ou leurs profils pas adaptés pour leur permettre de prendre des initiatives dans ce sens (sélection de thématiques prioritaires d’études, établissement de termes de référence,...) ;

- **ressources financières** : l’évaluation est très rarement intégrée dans les budgets des organismes (hors évaluation des projets sur financement extérieur). En particulier, les budgets des ministères ne prévoient pas souvent de ligne spécifique pour la réalisation d’évaluations (politiques ou projets). La prise en charge financière s’effectue quasi-exclusivement de manière ponctuelle au niveau des budgets individualisés des projets.
Plus généralement, les budgets de fonctionnement alloués aux directions en charge des stratégies et politiques au niveau de ministères-clés comme le MINEPAT, l’Education présentent, une faible part du volume de crédits de fonctionnement de ces départements, alloué aux missions d’évaluation ;

- perception erronée de l’évaluation et références encore limitées aux principes de la gestion axée sur les résultats : pour beaucoup, l’évaluation est perçue comme un outil imposé de l’extérieur, assimilable plus ou moins à un contrôle, et dont on ne voit en outre pas trop l’intérêt dans un environnement administratif où la culture du résultat ne dispose pas de bases sérieuses. Des initiatives ont été prises avec l’établissement des feuilles de routes intégrants les plans d’actions assortis d’objectifs par ministères. Mais ces tentatives de rationalisation de l’action publique- au niveau « supérieur » (gestion des politiques et programmes) ou au niveau plus basique de la gestion des tâches- ont du mal à garantir l’efficacité dans la gestion des programmes de développement ;

- absence d’un cadre incitatif : d’abord, aucun cadre contraignant n’existe dans le domaine de l’évaluation. Les seules contraintes sont de caractère externe (procédures des bailleurs de fonds). Ensuite, les processus du DSCE, du BIP et des plans d’urgence, n’ont pas impulsé une véritable dynamique de l’évaluation ;

- une demande faible du haut management : les décideurs effectuent peu souvent des prescriptions de pratiques évaluatives. La logique de l’exécution financière continue à primer largement sur celle de l’atteinte des résultats. L’absence de continuité au niveau de l’équipe exécutive ne favorise pas non plus la structuration de chantiers d’évaluation s’inscrivant dans la durée suffisante pour achever les études nécessaires et passer au stade de la mise en œuvre.

b. La demande des autres acteurs

On note une demande émergente mais peu structurée de la société civile. Ceci tient à la fois au manque de sensibilisation sur les outils de l’évaluation, à la prédominance des cadres de l’administration sur le débat de politiques publiques, au caractère formel de bon nombre d’espaces de dialogue pluri-acteurs et à une maturité insuffisante de la classe politique ; en témoigne la faiblesse d’initiatives de contrôle citoyen.

Le DSCE a certes permis de développer les « espaces de concertation » associant les différents acteurs (groupes thématiques, comités sectoriels, ). Mais ceux-ci sont restés
souvent à un niveau assez formel d’échanges et ont souffert de la non appropriation de DSCE par les ministères sectoriels.

Le suivi-évaluation dans le secteur de l’éducation et, dans une moindre mesure dans le secteur de la santé, a permis à contrario d’établir des mécanismes pérennes de revue des politiques et programmes publics. Pour l’éducation, les revues annuelles associent les représentants du ministère et les bailleurs. Dans le secteur de la santé, le dispositif de mise à jour annuelle des documents de programmation (CDMT sectoriel, budget, plan d’opération annuel) est également bien rodé mais l’approche participative est moins soutenue.

c. La demande des bailleurs de fonds

La demande des bailleurs de fonds n’est pas exempte des contradictions. En dépit des principes de la Déclaration de Paris, les évaluations (et les enquêtes) restent des exercices qui reposent largement sur l’initiative externe et dépendent souvent des agendas propres des organisations internationales et non des plans d’action du gouvernement. Les demandes répétées et souvent encore peu coordonnées des bailleurs de fonds pèsent favorablement (incitation à l’évaluation) mais aussi défavorablement (surcharge de travail liée notamment aux diverses évaluations de projets). A cet égard, il serait souhaitable qu’en complément des prescriptions relatives à la gestion des finances publiques, émerge un cadre institutionnel et normatif simple pour l’évaluation, formulé au niveau national et qui constituerait une base pour l’alignement des différentes pratiques d’évaluation des bailleurs de fonds.

2.2.2. Analyse de l’offre

L’offre est abordée ici à travers :

i) L’offre des informations nécessaires pour effectuer les évaluations ;

ii) L’offre des services d’évaluation (expertise) ;

iii) Les méthodes et normes mises en œuvre.

L’offre d’informations renvoie aux contraintes générales qui pèsent sur le système d’information statistique camerounais.

Cette offre présente les principales caractéristiques suivantes :

- Les systèmes d’information administratifs sont globalement faibles et ne constituent pas une priorité opérationnelle même si elle est mentionnée dans les stratégies de développement de la statistique ;
L’offre statistique priorise les grandes enquêtes nationales au détriment notamment d’enquêtes légères quantitatives permettant des évaluations rapides de programmes et de politiques ;

L’établissement de véritables situations de référence, en préalable de la mise en œuvre de politiques, programmes, projets, reste très minoritaire.

**En ce qui concerne l’offre de services d’évaluation,** les points suivants sont à souligner :
- L’évaluation est réalisée pour apprécier la qualité et faciliter la décision
- Les types d’évaluations pratiquées sont l’évaluation formative et évaluation sommaire ;
- Les méthodes et outils mise en œuvre comportent : questionnaire- focus group– analyse SWOT
- Le personnel ou personne impliqués sont personnels des structures d’évaluations, et des consultants externes associées à l’équipe d’évaluation

**S’agissant des méthodes et normes,** on note d’abord qu’une gamme assez large de méthodes est susceptible d’être utilisée mais que cette utilisation se heurte à des problèmes de compétences, de ressources financières et au champ dominant de l’évaluation (projets.) par ailleurs, on constate l’absence de normes de qualité édictées .

2.2.3. **Confiance et utilisation de l’étude**

Dans la Déclaration de Paris, les donneurs et les pays partenaires s’engagent à gérer et à mettre en œuvre l’aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles pour améliorer le processus de décision, ainsi qu’à unir leurs efforts pour mettre en place des capacités nécessaires ; les pays partenaires s’engagent en outre à renforcer les liens entre stratégies et budgets et à s’efforcer d’instaurer des cadres d’évaluation et de notification orientés vers les résultats, et les donneurs à relier la programmation et les ressources aux résultats et à aligner cette programmation et ces ressources sur les cadres d’évaluation des performance des pays partenaires, ainsi qu’à harmoniser leur exigence en matière de suivi et de notification.
2.3. Le rôle de l’Évaluation de la Déclaration de Paris dans l’évolution récente du système d’évaluation par pays

La deuxième phase de l’évaluation de la déclaration de Paris à laquelle le Cameroun a pris part en 2010, le processus a été participatif et intégré.


Opportunités et menaces

- Le renforcement de la structuration du dispositif de suivi-évaluation ;
- La montée en puissance progressive de l’approche programme et des aides budgétaires ;
- Le développement des CDMT, budgets programmes et plans d’actions ministériels axés sur les résultats des cadres de référence plus précis ;
- L’ancrage des feuilles de route ministériel à la mise en œuvre du DSCE ;
- La contribution des cellules de suivi ministériel à l’évaluation de la mise en œuvre des stratégies sectoriels et du DSCE en liaison avec le secrétariat permanent du DSCE ;
- L’implication du Cameroun dans les initiatives sur l’efficacité de l’aide (suivi de la Déclaration de Paris) ;
- La demande d’une meilleure gouvernance ;
- La mise en œuvre d’un programme visant à réformer l’administration publique et à développer les capacités de celle-ci ;
- Des initiatives visant à renforcer le système d’information statistique ;
- Vision du suivi-évaluation qui reste essentiellement technique et fragmentée.
3. Méthodologie de l’étude et Limites

3.1. Méthodologie de l’étude-pays

La méthode d’évaluation comporte :
- Une revue documentaire ;
- Des entretiens avec les différentes parties prenantes ;
- Les travaux analytiques.

Les composantes de l’étude sont les suivantes :

1) Examen de l’expérience d’évaluation de la déclaration de Paris en soutien au système d’évaluation du Cameroun

Les deux principaux objectifs de cette tâche sont :
- Comprendre comment et pourquoi les évaluations de Déclaration de Paris ont contribué (ou n’ont pas suffisamment contribué) à mettre en valeur le système national d’évaluation dans le contexte de futures évaluations partenaires- bailleurs ;

2) Études de cas typiques issus d’autres évaluations collectives partenaires- bailleurs

L’objectif est de produire au moins un récit sur des travaux d’évaluation collective partenaire- bailleur qui a ont contribué à renforcer le système d’évaluation national.

3) Opportunités de travail sur l’évaluation collaborative partenaire- bailleur

L’objectif est de produire une liste de travaux collaboratifs prometteurs qui pourraient être lancés dans les prochaines années et constituer la base de l’accord collectif.

La formulation du résultat de l’évaluation comporte les volets suivants : les constatations, les conclusions, les leçons, les recommandations

L’ensemble du processus de l’étude se déroule en trois temps à savoir :
1) Phase préparatoire et de revue documentaire ;
2) Diagnostic rapide des expériences d’évaluations conjointes ;
3) Perspectives de développement des capacités évaluatives.
3.2. **La mise en œuvre de l’étude**

Dans le cadre de cette étude, nous avons travaillé sous la coordination du groupe national chargé de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. La phase préparatoire et de revue documentaire a été réalisée du 24 décembre 2014 au 7 Janvier 2015. Elle s’est achevée avec la production d’une note méthodologique (définition des questions évaluatives, identification des sources d’informations, définition des outils de collecte des informations) et la collecte de données secondaires ;


3.3. **Difficultés et Limites**

**Difficultés**

- La période de l’étude semblait ne pas être appropriée, de fait de l’indisponibilité de certains responsables cibles pour des raisons de congé ;
- La méfiance des personnes interrogées ;
- L’inexistence d’un répertoire des évaluations collaboratives déjà ménées au Cameroun.

**Limites**

- L’ensemble des conclusions formulées ne s’inspire que de l’évaluation de la déclaration de Paris d’une part et des cas typiques d’autre part ;
Chapitre 1 : Examen de l’expérience d’évaluation de la déclaration de Paris


Cette évaluation visait surtout à mettre en lumière le degré d’appropriation institutionnelle des piliers de la Déclaration de Paris, et de justifier les espérances que le Cameroun a placé dans son potentiel à rendre plus cohérentes et plus prévisibles les relations de coopération pour son Développement.

L’évaluation de la mise en œuvre de la déclaration de Paris a mis en exergue des insuffisances du système national d’évaluation concernant notamment, (1) des faiblesses des capacités opérationnelles des acteurs et des structures d’évaluation, (2) des insuffisance de la qualité des données et des évaluations, (3) des difficultés de comptabilisation des flux d’aides. A cet égard, les actions prioritaires à entreprendre en lien avec les faiblesses relevées portent sur la nécessité de : (1) renforcer les capacités et le professionnalisme des acteurs en vue de rendre les stratégies de développement plus opérationnelles, (2) augmenter la qualité des informations disponibles, (3) mettre en place une plateforme des données sur les flux d’aides, (4) renforcer les évaluations des politiques publiques, (5) mettre en place un système opérationnel d’évaluation mutuelle.

1.1. Le processus de L’évaluation de la Déclaration de Paris

1.1.1. Le processus de l’évaluation de la Déclaration de Paris au Cameroun

En matière de processus, il convient d’indiquer que l’évaluation de la Déclaration de
Paris au Cameroun s’est articulée autour de dix étapes successives que sont :

- la participation du Cameroun aux réunions Préparatoires tenues au niveau International ;
- la mise en place du cadre institutionnel de suivi de l’évaluation : le Groupe National de Référence ;
- le recrutement du consultant national en charge d’accompagner la production du rapport pays ;
- le renforcement des capacités de l’équipe de consultants ;
- le suivi des travaux du rapport pays ;
- la validation des travaux au niveau du secrétariat technique du Groupe National de Référence ;
- la validation des travaux au niveau du Groupe National de Référence ;
- la transmission du rapport pays au niveau du groupe de suivi au niveau international pour commentaire ;
- la prise en compte des observations du Groupe de suivi au niveau international par le Secrétariat Technique du Groupe National.

1.1.2. Le profil partenaire-bailleur de l’évaluation de la Déclaration de Paris : le degré de partenariat

L’évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a débuté en avril 2010 par la participation aux rencontres internationales y relatives et s’est achevée en décembre 2010 par la transmission du rapport pays au niveau de l’équipe mis en place par le Comité d’Aide de l’OCDE. En prélude aux rencontres internationales relatives à l’appropriation des outils méthodologiques par les Experts Pays, le Cameroun a répondu favorablement à la correspondance de l’OCDE relative à sa participation au processus.

Ainsi, il s’avère adéquat de mentionner que bien que l’initiative de l’évaluation n’ait pas été prise par le pays, mais au niveau international, le Cameroun a librement décidé de prendre part à cette étude.

Comme relevé ultérieurement, l’évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Cameroun avait pour objectif d’examiner et d’expliquer la contribution de la Déclaration de Paris et du Programme d’Action d’Accra à l’efficacité de l’Aide et aux résultats obtenus en

Au niveau national, l’étude a connu la participation de l’ensemble des bailleurs ayant souscrit à la Déclaration de Paris (notons tout de même que la Chine a pris part à l’étude), d’une part, et des principaux ministères clés que sont le Ministère de l’Économie, de la Planification et de l’Aménagement du Territoire, le Ministère des Finances, le Ministère des Relations Extérieures, le Ministère de la Santé Publique et le Ministère de l’Agriculture et du Développement Rural. Notons à cet égard que l’ensemble des acteurs impliqués ont pour la plupart aidé à fournir les informations devant servir d’intrants à l’évaluation.

L’évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a été conjointement financée par le Gouvernement (Honoraires du consultant et atelier nationaux de validation), l’OCDE (la participation du pays aux réunions préparatoires et le Renforcement des capacités des consultants) et la GIZ (honoraires du consultant associé). Le cabinet de consultant dénommé « ECETRAP », retenu pour mener l’évaluation, a été recruté suivant les procédures nationales de passation des marchés. Toutefois, le consultant associé mis à la disposition de l’équipe par la GIZ a été recruté suivant ses propres procédures.


En matière de Standards de l’évaluation, il convient d’indiquer que l’évaluation de la Déclaration de Paris avait pour cadre de référence les normes de l’OCDE en matière d’évaluation du développement.
Les questions évaluatives et les exigences méthodologiques ont été conçues au niveau international. Trois questions évaluatives étaient à examiner à savoir : (i) Quels sont les facteurs importants qui rendent la mise en œuvre de la DP pertinente? et quels effets la DP pourrait avoir sur l’Efficacité de l’Aide et les résultats obtenus en matière de Développement ?; (ii) Jusqu’à quel point la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a-t-elle amélioré l’efficience de la mise en œuvre de l’aide, la gestion et l’utilisation de l’aide et a-t-elle donné lieu à de meilleurs partenariats ?; (iii) Est-ce que la mise en œuvre de la DP a renforcé la contribution de l’aide aux résultats visés dans le développement durable ?

Sur le plan méthodologique, l’évaluation s’est appuyée sur un processus rigoureux de collecte des données tant quantitatives que qualitatives à l’effet de renseigner la matrice opérationnelle y relative.


**Procédure de recrutement du consultant** : Il a été décidé d'utiliser les procédures nationales Camerounaises de sélection pour l'estimation de l'exercice d'évaluation, notamment parce que le Cameroun finançait l'évaluation. L’estimation a été menée selon les règles nationales de passation des marchés et était ouverte aux cabinets nationaux. Le comité de sélection était composé des responsables du Groupe de Travail chargé du Suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Cameroun et des responsables des structures en charge de la passation des marchés au Ministère de l’Économie, de la Planification et de l’Aménagement du Territoire.

**Composition de l'équipe d'évaluation** : L'équipe sélectionnée était constituée de cinq membres camerounais. Le chef d'équipe était Ingénieur Statisticien Economiste. Une réunion de présentation d'équipe a été tenue au début du travail afin d'harmoniser la compréhension de l'approche à mener.

**Méthode d'évaluation** : Le chef d'équipe a proposé la méthode provisoire qui a été discutée longuement avec les membres du Groupe de Travail Chargé du Suivi de la mise en Œuvre de
la Déclaration de Paris au Cameroun. Cette méthode a entre autres porté sur le processus de collecte des données (liste des personnes à rencontrer, calendrier de passage, etc.).

**Formulation des résultats pour l’évaluation provisoire** : l’équipe de la mission a produit un rapport provisoire qui a été discuté, commenté et amendé tour à tour au sein des réunions du GTDP et du Groupe National de Référence.

**Estimation de la qualité de l'évaluation** : aucune étude de conformité de l’évaluation avec les normes de qualité du CAD n’a été menée. Toutefois le rapport provisoire a été transmis à l’équipe centrale de l’évaluation pour commentaires et observations.

**Finalisation du contenu du rapport** : les commentaires écrits de l’équipe centrale de l’évaluation ont été intégrés par l’équipe de Travail.

**Publication des résultats** : Le rapport final a été publié sur le site de l’OCDE.

### 1.2. L'enseignement prévu et réel au niveau des acteurs distinctifs du pays, des organisations et des réseaux

L'évaluation de la Déclaration de Paris a renforcé les capacités individuelles des personnalités officielles Camerounaises et des consultants impliqués à travers le développement des compétences en évaluation issues de l’apprentissage par la pratique. Au niveau des organisations, au niveau des réseaux et au niveau national.

**Apprentissage individuel**

Les membres du Groupe National de Référence et les Experts du Groupe de Travail chargé du Suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ont acquis une nouvelle expérience en matière de pratique de l’évaluation. Il convient de relever que cette évaluation a été la première expérience du genre pour les membres du groupe de travail qui ont nécessairement renforcer leur capacité en matière d’évaluation à travers la participation aux réunions préparatoires, la participation au processus de sélection du consultant et le suivi du processus. De plus il est nécessaire d’indiquer que des réunions de renforcement de l’appropriation de l’ensemble des outils et mécanismes de l’évaluation ont été organisées au sein du groupe de Travail.

**L’équipe de consultants Camerounais** de l’évaluation a également tiré profit de cette
expérience, en particulier des enseignements sur les méthodes alternatives pour mener des évaluations. Ces derniers ont d’ailleurs pris part à un atelier dédié au renforcement de leurs capacités. Par ailleurs, elle a permis à l’équipe concernée de se doter d’une référence internationale en matière d’évaluation collaborative.

**Apprentissage des organisations**
Notons qu’au-delà des acteurs étatiques et des bailleurs de fonds, les organisations de la société civile ont pris part à l’évaluation de la Déclaration de Paris. Les apprentissages au niveau desdites organisations ont été caractérisées par une certaine volonté de développer les échanges et d’amélioration des procédures en matière de pratique d’évaluation. Dans cette perspective une association des évaluateurs a vu le jour après cet exercice.

**Apprentissage des réseaux**
Les membres du réseau national n’ayant pas pris part au processus, les apprentissages à ce niveau se sont traduits par le désir de se réorganiser à travers l’appropriation et l’exploitation du rapport d’évaluation

**1.3. Analyse de la contribution de l’expérience de l’évaluation de la Déclaration de Paris au renforcement du système d’évaluation du Cameroun**

La finalité de l’action est de renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné (indicateur 4).

Le renforcement des capacités est considéré dans la Déclaration de Paris comme essentiel pour améliorer les résultats en matière de développement et atteindre les objectifs d’appropriation, d’alignement de l’aide et de responsabilité mutuelle. Le renforcement des capacités est susceptible d’impliquer des changements dans les règles institutionnelles et les systèmes organisationnels, tout comme des actions de formation et un transfert de compétences.

De la même manière, on considère que pour être couronné de succès, le renforcement des capacités doit nécessairement être le fruit d’un consensus endogène, c’est-à-dire conduit par des acteurs nationaux ayant des objectifs précis, exploitant efficacement les capacités existantes et harmonisant l’aide extérieure à l’intérieur de ce cadre.

Ainsi, la coopération technique des donneurs contribue au renforcement des capacités à travers un soutien coordonné.
1.4. Évaluation de la Déclaration de Paris : une opportunité pour les évaluations futures partenaires-bailleurs.

La Phase 2 de l’évaluation internationale de la Déclaration de Paris (PDE2) à laquelle le Cameroun a pris part constitue une opération qui pourrait servir de modèle aux évaluations futures des interventions de développement. La PDE2 tient son succès à un certain nombre d’éléments organisationnel et opérationnel mis en place en vue de sa mise en œuvre au rang desquels on retrouve la méthodologie adoptée et le cadre institutionnel mis en place.

Sur le plan de l’approche méthodologique, la méthodologie retenue s’est basée sur la détermination des questions évaluatives, ainsi que de l’élaboration et administration des instruments de collecte. Une matrice opérationnelle a été élaborée à l’échelle internationale et a constitué la base commune des questions et des thèmes de l’évaluation. Les différentes questions de la matrice ont été réexaminées au niveau de chaque pays par les acteurs concernés afin de les adapter aux spécificités contextuelles. Les dispositifs de collecte des données ont été également élaboré consistant en des guides d’entretien et des questionnaires et administrés auprès des acteurs clés impliqués dans la gestion de l’aide au développement au Cameroun. De ce fait, nous relevons l’importance de la détermination à priori des questions évaluatives, des cadres d’analyses, ainsi que l’inclusion des acteurs clés concernés pour toute évaluation ultérieure.

En ce qui concerne le cadre institutionnel de mise en œuvre de l’évaluation, il a permis de garantir l’indépendance et la qualité de l’évaluation. Afin de permettre un suivi efficace du processus de réalisation de PDE2, un Groupe International de Référence (GIR) a été mis en place, appuyé par le Secrétariat de l’évaluation de la Déclaration de Paris. Au niveau national, un Groupe National de Référence a été mis en place et un Coordonnateur National de l’évaluation nommé. Pour la réalisation effective de l’évaluation, une équipe centrale et des équipes nationales d’évaluation ont été sélectionnées. L’évaluation a été régie par les normes de qualité de l’OCDE. La mise en place d’une organisation efficace et l’adoption des normes adéquates de qualité est de nature à garantir l’indépendance et la qualité de toutes éventuelles évaluations et à renforcer ainsi l’utilité des résultats desdites évaluations.
2.1. **Bref descriptif du Travail d'évaluation conjointe partenaire-bailleur**

Les illustrations ici présentées concernent principalement les travaux d’évaluation conjointe réalisés en vue de l’élaboration des cadres et programmes de coopération à moyen terme. Il s’agit particulièrement du programme de coopération pour la construction des écoles primaires entre le Cameroun et le Japon, ainsi que de l’évaluation conjointe du système d’éducation et de formation au Cameroun dans la perspective de la coordination des interventions des partenaires dans le secteur de l’éducation au Cameroun.

2.1.1. **Évaluation collaborative du programme de construction des écoles primaires au Cameroun avec l’appui du Japon**

En 1960, lorsque Tokyo et Yaoundé ont établi des relations diplomatiques, les deux capitales ont principalement centré leur coopération dans les domaines économique et surtout social. Grand pourvoyeur de l’aide au développement en Afrique dans le cadre de la TICAD, le Japon dans son assistance au Cameroun, s’est particulièrement investi dans les secteurs sensibles. C’est le cas de l’éducation où la construction des écoles primaires japonaises est devenue le fleuron de la coopération nippo camerounaise.

L’évaluation a couvert l’ensemble des écoles construites dans différentes régions du pays de manière progressive. Elle a eu lieu au moment où la coopération pour le développement bilatéral se restructurait selon la stratégie d’aide au Cameroun. L’évaluation a été menée conjointement, le Japon et le Cameroun étant considérés comme des partenaires. Cet exercice a mis en valeur les obstacles clés rencontrés dans la coopération pour le développement et le regain de conscience des deux côtés sur ce qu’implique la contribution au développement durable dans le pays partenaire.

- **Dates clés**
La (information à produire par Monsieur Guemaleu)
• **Profil partenaire-bailleur**


• **Décision de mener l’évaluation**


• **Elaboration du cahier des charges**

La coordination de l’élaboration du cahier des charges des missions d’évaluation collaborative est dans ce cas assurée par le Japon en liaison avec les autorités nationales en charge de l’éducation. L’évaluation de chaque projet/programme repose sur le cycle Planifier-Faire-Vérifier-Agir (PFVA):

- Planifier (évaluation ex ante) : c’est l’examen de la pertinence du déroulement détaillé et des résultats attendus du projet ainsi que des indicateurs avant la mise en œuvre du projet ;
- Faire (examen à mi-parcours et évaluation finale) : c’est l’examen de la pertinence, de la planification, des progrès du projet, des objectifs visés ainsi que des facteurs internes et externes qui influencent le projet ;
- Vérifier (évaluation ex post et suivi ex-post) : c’est l’examen de la pertinence, de l’efficacité, de l’impact, de l’efficience et de la durabilité du projet après la mise en œuvre de celui-ci. Le suivi ex-post examine les mesures et actions
entreprises à partir des enseignements et des recommandations tirées de l’évaluation ex-post ;

- Agir (rétroaction) : les résultats de l’évaluation sont intégrés dans les projets actuels pour les améliorer et pour servir de modèle pour la planification et la mise en œuvre des projets similaires.

• Mobilisation des ressources financières :

Pour cette évaluation, les ressources ont été mobilisées par le Japon et mises à la disposition du Cameroun sous forme de don.

• Procédure d’achat des services d’évaluation :

L’équipe d’évaluation est recrutée par la JICA suivant les procédures japonaises de passation de marché.

• Définition des rapports contractuels

L’un des critères importants dans le processus de sélection de l’équipe d’évaluation était l’implication des consultants locaux. Dans ce cas, L’évaluation a été confiée au comité consultatif du CNUCED qui a établi des contrats de sous-traitance des experts Camerounais.

• Composition de l’équipe d’évaluation :

Les résultats des évaluations collaboratives sur le terrain montrent que les missions sont conduites en majorité par un chef d’équipe coordonnant un groupe d’experts. L’audit qualité est assuré le comité consultatif sur les évaluations.

• Méthodologie d’évaluation :

La méthodologie porte sur l’examen de la pertinence, de l’efficacité, de l’impact, de l’efficience et de la durabilité des activités du projet sur les politiques éducatives.

• Formulation des résultats de l’évaluation :

Dans le cadre du processus analytique de l’évaluation, l’équipe d’évaluation a produit la version provisoire du rapport d’évaluation qui a par la suite été validé au cours des concertations interactives avec le comité consultatif.

• Assurance qualité de l’évaluation

Cette évaluation a été encadrée par les standards japonais en la matière.

Discussion des résultats de l’évaluation provisoire

**Finalisation du contenu du rapport**

Des commentaires écrits de l’ensemble des parties prenantes sur le rapport des évaluations ont été recueillis et intégrés au rapport final.

**Publication des résultats**

Les résultats de l’évaluation ont été validés par les parties prenantes du pays membre du comité consultatif. Ces résultats ont été transmis à des autorités compétentes mais ils ne sont pas diffusés.

- **Suivi de l’utilisation des résultats de l’évaluation**

**Renforcement des capacités**

L’implication des consultants camerounais et des cadres des administrations camerounaises dans l’élaboration du rapport d’évaluation a permis de renforcer les capacités de ces derniers dans la maîtrise des standards japonais en matière d’évaluation.

**Enseignement prévu et réel**

La contribution des appuis japonais à la réalisation des politiques d’éducation de base au Cameroun. Il s’agissait donc de tirer les leçons des réalisations passées de façon à booster la dynamique de la réalisation des projets dans l’optique de la réalisation des Objectifs du Millénaires pour le Développement, notamment dans le cadre de l’universalisation de l’école primaire fondamentale en 2015.
2.1.2. Évaluation conjointe du système d’éducation et de formation au Cameroun dans la perspective de l’émergence

Dans le cadre de l’harmonisation des interventions des partenaires dans le secteur éducatif au Cameroun, le Gouvernement a mis en place un cadre de concertation et de coordination appelé le Local Education Group (LEG). Les intervenants du LEG ont convenu avant la définition de leur intervention d’élaborer périodiquement une situation de référence du système éducatif national. C’est dans ce contexte que la deuxième évaluation conjointe des politiques du système éducatif camerounais a été initié en 2012 (Rapports d’Etat des Systèmes Educatifs Nationaux, RESEN).

Le format de cette évaluation s’est enrichi depuis 2003 de façon à prendre en compte certaines considérations apparues nécessaires. Il s’agit notamment des effets sociaux de l’éducation, la scolarisation des enfants et l’analphabétisme.

Les objectifs associés à la réalisation de cette évaluation sont doubles : le premier est de produire le document qui fait état du diagnostic réalisé ; le second, concerne le diagnostic du processus d’évaluation mis en place lui-même.

Dates clés
Lancement : décembre 2012
Phase de rapport : avril 2013
Publication : mai 2013

Profil partenaire-bailleur

L’évaluation a été commandée par le LEG qui était présidé par le Gouvernement à travers le Ministère de l’Education de Base. Faisait partir de ce groupe :


Décision de mener l'évaluation

La décision de mener l’évaluation a été prise par le LEG. À ce titre, l’UNESCO et l’UNICEF ont été désignés comme entités de coordination et la Banque mondiale comme agence de supervision.

Établir les dispositifs de coopération : le dispositif de coopération a été élaboré à l’intérieur du LEG qui a adopté un calendrier des différentes rencontres afin de suivre globalement le processus de l’évaluation.

Mobilisation des ressources :

Les ressources pour le financement des consultants ont été mobilisées par un don de la Banque Africaine de Développement et un fonds fiduciaire du Global Partnership for Education (GPE). Les activités de supervision ont été prises en charge par les ressources du GPE. Les activités de coordination étaient financées par l’UNICEF et l’UNESCO ainsi que les fonds de contrepartie du Gouvernement. De plus, pour les opérations de collecte, le Gouvernement a mis à disposition des ressources matérielles et humaines.

Mise en place de la structure de gestion : la gestion de l’évaluation se faisait à travers la supervision de la Banque Mondiale et la coordination conjointe UNICEF-UNESCO. Tout ceci sous le pilotage du LEG présidé par le Gouvernement du Cameroun.

Se référer aux Standards de l'évaluation : Les critères de l'évaluation étaient conformes aux standards du Global Partnership for Education et en accord avec les lignes directrices de l’OCDE.


Procéder à l'achat des services d'évaluation : le recrutement des prestataires s’est
fait suivant les procédures de la Banque Mondiale et conformément aux directives du GPE. En fin de processus, les CV des différents consultants ont été soumis à l’approbation du Gouvernement.

**Définir les rapports contractuels** : les consultants étaient sous la responsabilité de l’entité de supervision qui était la Banque Mondiale.

**Définir la composition de l’équipe d’évaluation** : L’équipe sélectionnée était composée de consultants étrangers à laquelle étaient adjoints les experts nationaux.

**Développer une méthode d'évaluation** : La méthode d'évaluation a été élaborée pendant la phase de démarrage. Le consultant a été accompagné dans le choix des cibles et dans la rédaction des protocoles de collecte de données. L’équipe d'évaluation a discuté puis validé l’approche méthodologique de la collecte et de l’analyse des données.

**Formuler les résultats de l'évaluation provisoire** : Chaque expert a rédigé la section du rapport final correspondant à son domaine d'expertise. Le consultant a choisi le problème de la performance du budget et a fait des recommandations sur la manière de garantir une gestion durable et équilibrée du secteur à moyen et long terme. Les contributions et les observations des membres de l’équipe étaient receuillies dans le cadre des concertations animées par le chef de mission.

**Estimer la qualité de l'évaluation** : L’équipe mise sur pied, y compris les membres de l’administration camerounaise, ont validé le rapport d’évaluation conformément aux termes de référence prévu à cet effet. Un consultant a été commis pour s’assurer du respect de la conformité de l’évaluation aux normes de qualité.

**Discuter des résultats de l'évaluation provisoire** : Un atelier a été organisé afin de recueillir les observations de l’ensemble des acteurs impliqués dans le processus. De plus, une activité de reéxamen du rapport a été organisée au sein de l’entité de supervision.

**Finaliser le contenu du rapport** : à la suite de la revue interne de l’entité de supervision, le rapport a été soumis au LEG qui a sollicité l’approbation du Gouvernement.

**Publier les résultats** : La rapport final a été publié par l’entité de supervision au nom du Gouvernement. Les versions physiques et numériques ont été mises à la disposition.
du Gouvernement qui a assuré sa diffusion auprès de l’ensemble des parties prenantes du système éducatif camerounais.

**Assurer le suivi de l'utilisation des résultats de l'évaluation** : Après la publication du rapport, les administrations ont été saisies en vue de la mise en œuvre des recommandations de l’évaluation. De plus, le rapport de cette évaluation a servi d’état des lieux et diagnostic dans le cadre de l’élaboration de la stratégie du secteur de l’éducation et de la formation au Cameroun, ainsi qu’à la mise en place du programme d’amélioration de la qualité de l’éducation primaire financé par le GPE.

**Caractéristiques favorables au renforcement des capacités**

Cette évaluation conjointe a eu certaines caractéristiques favorables au renforcement des capacités qui peuvent être soulignées comme suit :

**Impliquer des organisations pertinentes du pays du côté de la demande** : les Inspecteurs généraux des administrations dont la mission première est de conduire les évaluations de leur service, ont été impliqués dans les phases de conception, de mise en œuvre et de diffusion des travaux pour que ceux-ci prenent en compte les aspirations de leurs administrations. Toutefois, pour garantir l’indépendance et la fiabilité des recommandations, un diagnostic des acteurs locaux et externes est indiqué.

**Les responsabilités** confiées à l’organisation partenaire étaient clairement définies. L’équipe interministérielle était profondément impliquée dans tout le processus, en jouant sa partition dans la facilitation de la collecte des données et en orientant les recommandations pour qu’elles soient plus opérationnelles.

**Les résultats de l'évaluation provisoire** ont longuement été discutés avec les parties prenantes du pays.

**Apprentissage** :

- **Apprentissage individuel**

  Les personnalités officielles impliquées dans l’équipe de l’évaluation ont pour certains, appris à élaborer les termes de référence d’une étude d’évaluation. Cela leur a été d’une grande utilité dans la mesure où quotidiennement elles procèdent au recrutement des
consultants à travers des TDR élaborés et validés.

Du fait d’une moindre participation des cabinets nationaux, les experts locaux ont tiré des enseignements en rapport avec l’exploitation du rapport d’évaluation mis à leur disposition au Ministère en charge de l’Education.

- **Apprentissage des réseaux**

L’évaluation conjointe du système de l’éducation et de la formation au Cameroun dans la perspective de l’émergence a renforcé les capacités individuelles dans certaines administrations du secteur de l’éducation,
Chapitre 3 : Opportunités de travail sur l’évaluation collective partenaires-bailleurs

3.1. Les organisations pouvant être intéressées par la commande de travaux d'évaluation collective

Les organisations qui pourraient être intéressées par la commande de travaux d'évaluation collective sont :

✓ les services de coordination des programmes économiques tels que le CTS dans le cadre de la coopération avec les institutions de BrettonWoods ;
✓ le Ministère en charge de l’économie dans le cadre de l’actualisation des cadres de coopération avec les partenaires traditionnels ;
✓ les administrations sectorielles dans le cadre de la révision de leurs programmes de coopération ;
✓ Les Partenaires Techniques et Financiers dans le cadre des évaluations ex-ante, ex-post et à mi-parcours des projets et programmes à financements conjoints.
✓ Les plateformes sectorielles de suivi de la performance du partenariat au développement dans le cadre de l’évaluation de la performance du partenariat au niveau de l’ensemble des secteurs du DSCE

NB : pour d’avantage de détails, se référer à la matrice des interventions des partenaires techniques et financiers du Cameroun (confére annexe 3).

3.2. Les réseaux et mécanismes d'évaluation des pays

L’évaluation est une fonction qui doit certes se développer au sein des administrations publiques, mais elle requiert également « indépendance de jugement et recours à des ressources d’expertise extérieure » pour développer les pratiques et les échanges autour de l’évaluation des politiques et programmes de développement. Il est important de mettre divers acteurs en relation. L’appui au développement d’un réseau national du suivi-évaluation, qui peut représenter un instrument puissant pour diffuser les diverses analyses sur les questions de croissance, d’emploi, de gouvernance, d’éducation, ainsi que l’efficacité de la mise en œuvre des programmes de développement appuyés ou pas par les bailleurs de fonds.
Ce réseau peut se constituer autour d’une plateforme en charge :

- d’une activité régulière de diffusion d’information et d’analyse opérationnelle,
- de créer, sur une base de liste de diffusion, une circulation des rapports d’analyse et d’évaluation rendus publics et favoriser les échanges d’analyses ;
- de promouvoir l’utilisation de la démarche et des pratiques de suivi-évaluation en tant qu’outil d’analyse des politiques, programmes et projets de développement, et d’aide à la décision ;
- d’accompagner l’administration, les bailleurs de fonds, les collectivités locales et la société civile dans la formulation de leurs besoins en matière de suivi et d’évaluation, et de mettre à la disposition les outils nécessaires à la conduite des actions de Suivi-évaluation ;
- de contribuer à la concertation et aux échanges d’expériences entre les différents acteurs et partenaires au développement sur les questions de suivi-évaluation, en œuvrant dans ce sens à la mise sur pied et à l’animation d’un réseau camerounais de suivi-évaluation regroupant les différentes parties prenantes de l’évaluation au Cameroun, réseau constitué des catégories de représentants à différents niveaux suivants :
  - (1) système d’évaluation parlementaire : Assemblée Nationale, Sénat
  - (2) système de contrôle interne : Ministère en charge du Contrôle Supérieur de l’État, Inspections Générales, Direction Générale du Contrôle au MINMAP, Division du Contrôle Budgétaire du MINFI, Brigade de Contrôle du BIP du MINEPAT, Contrôles de Gestion au niveau des Programmes ministériels
  - (3) système de contrôle externe : CONAC, Chambre des Comptes, ANIF
  - (4) système de suivi-évaluation interne : CTSE/DSCE, CTS, CIEP, Services en Charge du Suivi du BIP, Comités de Pilotage des Stratégies Sectorielles, Unités de Gestion des Projets/programmes
- de favoriser l’émergence d’une expertise nationale en matière de suivi et d’évaluation ;
- de mobiliser l’expertise nationale et internationale en vue de la promotion du suivi et de l’évaluation ;
- de constituer un site web sur lequel serait rendu disponibles les différents rapports et enquêtes relatifs aux analyses sur les questions de croissance, d’emploi, de gouvernance, d’éducation ainsi que l’efficacité de la mise en œuvre des programmes de développement ;
- de développer le renforcement des capacités et de partage d’expériences ;
- d’élaborer une base de données des consultants ;
- de finaliser et diffuser le guide national de suivi-évaluation des politiques de développement ;
- de proposer des normes d’évaluation propres au Cameroun.

Les animateurs du réseau devraient tirer parti des principaux sites existants sur le suivi et l’évaluation pour densifier le contenu des produits du réseau national.

3.3. Les axes de politiques à mener en vue d’améliorer le potentiel d’évaluation partenaires-bailleurs

Les actions à mener en vue d’améliorer le potentiel des évaluations collaboratives concernent :
• l’élaboration d’une politique nationale d’évaluation (renforcement du cadre juridique, normes, procédures codifiées, compétences et responsabilité clairement définies);
• l’amélioration du cadre institutionnel à travers la mise en place d’une structure dédié à la coordination de l’ensemble des travaux d’évaluation ;
• la mise en place d’une stratégie de communication en vue d’une large diffusion des résultats et rapports des évaluations ;
• le renforcement et la valorisation des capacités nationales d’analyse et d’évaluation (administration, bureaux d’études, universités, centres de recherches, etc.) ;
• l’élaboration des calendriers pluriannuels relatifs aux travaux d’évaluation dans l’optique de faciliter les évaluations conjointes.

3.4. Les facteurs externes qui pourraient renforcer / affaiblir les bénéfices des évaluations partenaires-bailleurs

Les facteurs externes au système national d’évaluation qui pourraient renforcer les bénéfices des évaluations partenaires-bailleurs sont :
- l’existence d’un cadre d’harmonisation des interventions des PTF à savoir le CMP ;
- l’opérationnalisation des plateformes sectorielles de suivi de la performance du partenariat au développement ;
- l’existence des stratégies nationales, sectorielles et thématiques ;
- l’institutionnalisation du budget programme ;
- l’adhésion du Cameroun aux engagements internationaux en matière d’efficacité de développement ;
- l’existence des cadres de coopération avec plusieurs partenaires au développement.

Les facteurs externes au système national d’évaluation qui pourraient affaiblir les bénéfices des évaluations partenaires-bailleurs sont :
✔ la faible capitalisation des résultats des évaluations ;
✔ l’insuffisance des informations statistiques (déficit d’information sur les situations de référence au niveau de l’ensemble des secteurs, etc.);
✓ le cloisonnement du cadre institutionnel de l’évaluation ;
✓ l’inadéquation entre les politiques menées et les indicateurs retenus pour mesurer leurs effets et impacts.

3.5. Les effets négatifs involontaires venant des évaluations menées par les bailleurs

- Le problème de redévabilité mutuelle souvent assuré par le partenaire, est négligé coté donneur ;
- L’utilisation des procédures de passation de marché des donneurs dans le cadre du recrutement des consultants en charge des évaluations ;


Au vu de l’importance de l’évaluation sur l’efficacité du développement, les domaines comportant des programmes et projets pour lesquels, des évaluations collaboratives pourraient être conduites sont ceux défini comme prioritaires à la fois par le Gouvernement du Cameroun et les PTF, domaines dans lesquels, les PTF sont actifs. Il s’agit :

- L’éducation et la formation ;
- La santé ;
- Le gouvernement et la société civile (bonne gouvernance, finances publiques, justice, appui à la décentralisation) ;
- L’eau et l’assainissement ;
- La production et la distribution de l’énergie (énergie et MINIER) ;
- Le transport et l’entreposage ;
- Le développement agricole et rural (sécurité et sécurisation alimentaire) ;
- Le développement industriel ;
- La politique commerciale et réglementation ;

Pour pouvoir mettre efficacement en œuvre ces opportunités, il ressort de l’analyse faite précédemment les principaux défis suivant :

- Promouvoir le développement de la culture du résultat au sein de l’administration publique en vue de disposer d’une demande explicite et soutenue ;
• Renforcer le dispositif institutionnel de suivi-évaluation des politiques publiques ;
• Renforcer les capacités évaluatives nationales notamment sur le plan humain, financier et institutionnel ;
• Prendre en compte l’aspect central d’apprentissage dans le système d’évaluation, afin de tirer les leçons de l’expérience devant permettre d’améliorer les évaluations futures, ceci devant permettre à chacun des acteurs impliqués d’apprendre et d’accroître son efficacité et celle de sa structure ;
• Améliorer les systèmes d’information. Dans la perspective d’apporter les solutions aux contraintes d’absence des situations de référence constatées souvent dans les évaluations des programmes projets, de disponibilité et de fiabilité de données.
Annexe 1 : liste des organismes cibles d’enquête

<table>
<thead>
<tr>
<th>N°</th>
<th>Départements ou institutions</th>
<th>Contacts</th>
<th>Réponses</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>MEBADA GREGOIRE CTSE/ DSCE</td>
<td>OUI</td>
<td>OUI</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>HASSINA PNUD</td>
<td>OUI</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>ALI CISSE BAD</td>
<td>OUI</td>
<td>OUI</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>DELEGATION UE</td>
<td>OUI</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>ESSOMBA MINFI/ DIRECTION DU BUDGET</td>
<td>OUI</td>
<td>OUI</td>
</tr>
<tr>
<td>6</td>
<td>NKOU GUY R. MINEPAT/ DIP</td>
<td>OUI</td>
<td>OUI</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>MZOGANG PATRICK MINEPAT/DPP</td>
<td>OUI</td>
<td>OUI</td>
</tr>
<tr>
<td>8</td>
<td>KOUMA JEAN C. MINESUP</td>
<td>OUI</td>
<td>OUI</td>
</tr>
<tr>
<td>9</td>
<td>NKOA PIERRE B. MINESEC</td>
<td>OUI</td>
<td>OUI</td>
</tr>
<tr>
<td>10</td>
<td>DR INACK INACK S. MINFOPRA</td>
<td>OUI</td>
<td>OUI</td>
</tr>
<tr>
<td>11</td>
<td>HUMEMOTO SHINDJI JICA</td>
<td>OUI</td>
<td>OUI</td>
</tr>
<tr>
<td>12</td>
<td>GIZ</td>
<td>OUI</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>13</td>
<td>AFD</td>
<td>OUI</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14</td>
<td>Christine ANDELA SOCIETE CIVILE (PLATE FORME OSC)</td>
<td>OUI</td>
<td>OUI</td>
</tr>
<tr>
<td>15</td>
<td>REPRESENTANT RESIDENT ADJOINT BANQUE MONDIALE</td>
<td>OUI</td>
<td>OUI</td>
</tr>
<tr>
<td>16</td>
<td>FMI</td>
<td>OUI</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>17</td>
<td>BIT</td>
<td>OUI</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>18</td>
<td>MINEDUB</td>
<td>OUI</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>19</td>
<td>Serge Eric YAKEU FEDERATION NATIONALE DES EVALUATEURS</td>
<td>OUI</td>
<td>OUI</td>
</tr>
<tr>
<td>20</td>
<td>ZAKARIAOU NJOUMENI Association Camerounaise Pour L’évaluation Du Développement</td>
<td>OUI</td>
<td>OUI</td>
</tr>
<tr>
<td>21</td>
<td>RESEAU NATIONAL</td>
<td>OUI</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
Annexes 2 : synthèse des résultats de l’enquête avec tableaux synoptiques

- synthèse

L’analyse des réponses de l’enquête sur l’évaluation collaboratrice présentent les principaux résultats suivants :

1. Sur un échantillon de 21 Institutions enquêtées, le taux de réponses est de 67%
2. Environ 58% des entités interrogées pratiquent des évaluations et disposent des ressources institutionnelles pour le suivi de leurs actions.
3. Les effets de la Déclaration de Paris sur le système national d’évaluation reste limites en raison de nombreux facteurs limitant et notamment la faiblesse de culture d’évaluation ; cependant, l’évaluation de la Déclaration de Paris a renforcé les capacités individuelles des nationaux pour environ 40% des entités interrogées.
4. La coopération technique des donneurs a contribué dans une moindre mesure à renforcer les capacités à travers un soutien coordonné ; le degré d’implication des acteurs nationaux est de l’ordre de 58% en ce qui concerne notamment les objectifs d’évaluation et l’exploitation des capacités existantes dans le cadre du développement du partenariat.
6. Selon les entités interrogées, la faiblesse de la capitalisation des expériences d’évaluation collaborative est partagée. Pour promouvoir le développement des capacités évaluatives, l’analyse des réponses met l’accent essentiellement sur : (1) l’opportunité du renforcement d’un réseau national de suivi des évaluations, (2) le renforcement des capacités évaluatives de toutes les institutions concernées, (3) la mise en forme d’une plateforme en vue d’organiser la capitalisation des données issues des évaluations.
7. Les contraintes aux travaux d’évaluations collaboratives entraînent ce type de travail pour environ 74% des structures interrogées. Ces contraintes sont pour l’essentiel (1) l’absence de culture d’évaluation, (2) les insuffisances de ressources financières d’évaluation, (3) le manque de plateforme de diffusion de résultats d’évaluations.

- Tableaux synoptiques
Tableau 1 : Répartition des structures de l’enquête

<table>
<thead>
<tr>
<th>Modalités</th>
<th>Effectif Réponses</th>
<th>Pourcentage</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Départements ministériel</td>
<td>7</td>
<td>33%</td>
</tr>
<tr>
<td>Autres institutions publiques</td>
<td>1</td>
<td>5%</td>
</tr>
<tr>
<td>Collectivités locales</td>
<td>1</td>
<td>5%</td>
</tr>
<tr>
<td>ONG</td>
<td>2</td>
<td>9%</td>
</tr>
<tr>
<td>Bailleurs de fonds</td>
<td>9</td>
<td>43%</td>
</tr>
<tr>
<td>Programmes</td>
<td>1</td>
<td>5%</td>
</tr>
<tr>
<td>Total</td>
<td></td>
<td>100%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

> Sur un échantillon de 21 Institutions enquêtées, le taux de réponses est de 67%.

Tableau 2 : Description du système d’évaluation (pratique de l’évaluation) :

<table>
<thead>
<tr>
<th>Modalités</th>
<th>Effectif</th>
<th>Pourcentage</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Existence de l’unité d’évaluation au sein de votre organisme</td>
<td>19</td>
<td>80%</td>
</tr>
<tr>
<td>Pratique de l’évaluation au cours des trois dernières années</td>
<td>17</td>
<td>74%</td>
</tr>
<tr>
<td>L’unité d’évaluation dispose-t-elle de son propre budget ?</td>
<td>10</td>
<td>41%</td>
</tr>
<tr>
<td>Transparence et crédibilité du processus d’évaluation</td>
<td>15</td>
<td>62%</td>
</tr>
<tr>
<td>Le personnel est doté des compétences spécifiques dans les domaines</td>
<td>15</td>
<td>62%</td>
</tr>
<tr>
<td>d’évaluation</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Diffusion des résultats d’évaluation est-elle assurée ?</td>
<td>10</td>
<td>41%</td>
</tr>
<tr>
<td>Suivi et mise en pratiques des recommandations des évaluations</td>
<td>12</td>
<td>47%</td>
</tr>
<tr>
<td>Total</td>
<td></td>
<td>58%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

> Environ 58% des entités interrogées pratiquent des évaluations et disposent des ressources institutionnelles pour le suivi de leurs actions.
Tableau 3: Impact de l’évaluation de la Déclaration de Paris sur le système d’évaluation

<table>
<thead>
<tr>
<th>Modalités</th>
<th>Effectif</th>
<th>Pourcentage</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Participation de l’unité d’évaluation à des évaluations collaboratives</td>
<td>19</td>
<td>45%</td>
</tr>
<tr>
<td>Synergie de planification des évaluations</td>
<td>16</td>
<td>35%</td>
</tr>
<tr>
<td>L’unité d’évaluation de votre structure coordonne ses activités avec d’autres bailleurs</td>
<td>18</td>
<td>40%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Total</strong></td>
<td></td>
<td><strong>40%</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Les effets de la Déclaration de Paris sur le système national d’évaluation reste limites en raison de nombreux facteurs limitant et notamment la faiblesse de culture d’évaluation ; cependant, l’évaluation de la Déclaration de Paris a renforcé les capacités individuelles des nationaux pour environ 40% des entités interrogées.

Tableau 4 : Description du degré de partenariat à toutes les étapes du processus d’évaluation

<table>
<thead>
<tr>
<th>Modalités</th>
<th>Effectif</th>
<th>Pourcentage</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Votre structure est-elle à l’initiation du processus d’évaluation collaborative ?</td>
<td></td>
<td>30%</td>
</tr>
<tr>
<td>Les ressources pour l’évaluation ont été mobilisées par les bailleurs.</td>
<td></td>
<td>70%</td>
</tr>
<tr>
<td>Sur le plan opérationnel, la structure de validation est clairement identifiée.</td>
<td></td>
<td>90%</td>
</tr>
<tr>
<td>Les standards pour l’appréciation de la qualité de l’évaluation sont clairement identifiés.</td>
<td></td>
<td>50%</td>
</tr>
<tr>
<td>La méthode d’évaluation est généralement bien déterminée</td>
<td></td>
<td>85%</td>
</tr>
<tr>
<td>Processus de publication des résultats est mis en œuvre</td>
<td></td>
<td>25%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Total</strong></td>
<td></td>
<td><strong>58%</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

La coopération technique des donneurs a contribué dans une moindre mesure à renforcer les capacités à travers un soutien coordonné ; le degré d’implication des acteurs nationaux est de l’ordre de 58% en ce qui concerne notamment les objectifs d’évaluation et l’exploitation des capacités existantes dans le cadre du développement du partenariat.

48
Tableau 5 : Appréciation des caractéristiques de renforcement des capacités

<table>
<thead>
<tr>
<th>Modalités</th>
<th>Effectif</th>
<th>Pourcentage</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>participation aux tâches d’évaluation par les acteurs nationaux</td>
<td></td>
<td>60%</td>
</tr>
<tr>
<td>degré d’implication des acteurs nationaux aux tâches d’évaluation</td>
<td></td>
<td>45%</td>
</tr>
<tr>
<td>collaborative.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>degré de participation des structures nationales à l’élaboration des TDR</td>
<td></td>
<td>30%</td>
</tr>
<tr>
<td>implication des acteurs locaux aux postes clés de la structure d’évaluation</td>
<td></td>
<td>70%</td>
</tr>
<tr>
<td>collaborative</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>implication des parties prenante aux processus de validation des rapports</td>
<td></td>
<td>80%</td>
</tr>
<tr>
<td>d’évaluation</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>publication des résultats par des voies spécifiques du pays</td>
<td></td>
<td>25%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Total</strong></td>
<td></td>
<td><strong>52%</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>


Tableau 6 : Enseignement tirés de l’évaluation

<table>
<thead>
<tr>
<th>Modalités</th>
<th>Effectif</th>
<th>Pourcentage</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>niveau de capitalisation des expériences sur le plan individuel</td>
<td>18</td>
<td>60%</td>
</tr>
<tr>
<td>niveau de capitalisation des expériences sur le plan des organisations</td>
<td>11</td>
<td>35%</td>
</tr>
<tr>
<td>niveau de capitalisation des expériences sur le plan de la structure de gestion de l’évaluation</td>
<td>12</td>
<td>40%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Total</strong></td>
<td></td>
<td><strong>45%</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

- Selon les entités interrogées, la faiblesse de la capitalisation des expériences d’évaluation collaborative est partagée. Pour promouvoir le développement des capacités évaluatives,
l’analyse des réponses met l’accent essentiellement sur : (1) l’opportunité du renforcement d’un réseau national de suivi des évaluations, (2) le renforcement des capacités évaluatives de toutes les institutions concernées, (3) la mise en forme d’une plateforme en vue d’organiser la capitalisation des données issues des évaluations.

**Tableau 7 :** principales contraintes aux travaux d’évaluations collaboratives de votre structure

<table>
<thead>
<tr>
<th>Modalités</th>
<th>Effectif</th>
<th>Pourcentage</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>L’absence des cadres de référence des projets programmes.</td>
<td>18</td>
<td>80%</td>
</tr>
<tr>
<td>L’absence de la culture d’évaluation</td>
<td>16</td>
<td>70%</td>
</tr>
<tr>
<td>Insuffisances des ressources financières</td>
<td>18</td>
<td>80%</td>
</tr>
<tr>
<td>Faible motivation des acteurs nationaux</td>
<td>15</td>
<td>65%</td>
</tr>
<tr>
<td>Faible promotion des réseaux d’évaluateurs</td>
<td>17</td>
<td>75%</td>
</tr>
<tr>
<td>Absence de plate-forme de diffusion des résultats</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Total</strong></td>
<td></td>
<td><strong>74%</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

- Les contraintes aux travaux d’évaluations collaboratives entravent ce type de travail pour environ 74% des structures interrogées. Ces contraintes sont pour l’essentiel (1) l’absence de culture d’évaluation, (2) les insuffisances de ressources financières d’évaluation, (3) le manque de plateforme de diffusion de résultats d’évaluations.
### Annexe 3 : MATRICE GLOBALE DES INTERVENTIONS PAR PTF ET PAR SECTEUR

<table>
<thead>
<tr>
<th>SECTEURS D'INTERVENTION (CODES CAD – OCDE)</th>
<th>Allemagne</th>
<th>BAD</th>
<th>BM</th>
<th>Canada</th>
<th>DCE</th>
<th>Etats-Unis</th>
<th>FMI</th>
<th>France</th>
<th>JICA</th>
<th>PNUD</th>
<th>PTF (10)</th>
<th>Sous groupes CMB</th>
<th>Chef de file proposé</th>
<th>Initiative existante</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>110. Education</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Education</td>
<td>France</td>
<td>Stratégie sectorielle éducation</td>
</tr>
<tr>
<td>112-EDUCATION DE BASE</td>
<td>xxx</td>
<td>xxx</td>
<td></td>
<td></td>
<td>x</td>
<td>xxx</td>
<td>xxx</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>5</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>11420/11330-ENSEIGM., SUP &amp; FORMATION PRO</td>
<td>xx</td>
<td></td>
<td>xx</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>3</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>120. Santé</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Santé</td>
<td>Allemagne</td>
<td>SWAP santé</td>
</tr>
<tr>
<td>121- SANTE</td>
<td>xx</td>
<td>xxx</td>
<td>x</td>
<td>xx</td>
<td>xx</td>
<td>xxx</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>6</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>150. Gouvernement et Société Civile</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>GAC</td>
<td>PNUD</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>150-BONNE GOUVERNANCE</td>
<td>xx</td>
<td>xxx</td>
<td>x</td>
<td>xx</td>
<td>x</td>
<td>xxx</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>8</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>15120-FINANCES PUBLIQUES</td>
<td>xxx</td>
<td>xxx</td>
<td>x</td>
<td>xx</td>
<td>x</td>
<td>xxx</td>
<td>xx</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>6</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>15130-JUSTICE</td>
<td>xx</td>
<td></td>
<td>x</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>2</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>15140-APPUI A LA DECENTRALISATION</td>
<td>xx</td>
<td>xxx</td>
<td>xx</td>
<td>x</td>
<td>xx</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>4</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>140. Eau &amp; Assainissement</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Eau &amp; énergie</td>
<td>BM</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>140- EAU &amp; ASSAINISSEMENT</td>
<td>xxx</td>
<td>xxx</td>
<td>x</td>
<td>xxx</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>4</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>230. Production et distribution d'énergie</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>230- ENERGIE ET MINIER</td>
<td>xxx xxx</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>1</td>
<td>INFRASTRUCTURES</td>
<td>DCE</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>210-Transport</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>210-TRANSPORT</td>
<td>xxx</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>1</td>
<td>INFRASTRUCTURES</td>
<td>DCE</td>
</tr>
<tr>
<td>21020-ROUTIER</td>
<td>xx</td>
<td>xxx</td>
<td>xxx</td>
<td>xx</td>
<td></td>
<td>xxx</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>2</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>311. Agriculture</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>311/520-AGRI ET SECU ALIMENTAIRE</td>
<td>xxx xxx</td>
<td>xxx</td>
<td>xx</td>
<td>x</td>
<td>xxx</td>
<td>xxx</td>
<td>xx</td>
<td>xxx</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>6</td>
<td>RURAL &amp; AGRI</td>
<td>FRANCE</td>
</tr>
<tr>
<td>312/410- FORETS ET ENVIRONNEMENT</td>
<td>xx xxx</td>
<td>xxx</td>
<td>xx</td>
<td>x</td>
<td>x</td>
<td>xxx</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>6</td>
<td>CCPM</td>
<td>BM</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>321. Industries manufacturières</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>32130-MICRO ENTREPRISE-CREDIT</td>
<td>xx</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>2</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>331. Politique commerciale et réglementation</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>331- AIDE AU COMMERCE</td>
<td>xx</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>3</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Légende :**
- X < 1M d'£
- Xx1-5M d'£
- XXX <5-50M d'£
- XXXX> 50M d'£
- O Données non confirmées
- OBaillier principal

Autres groupes & sectoriels et Thématiques excitants :
- Genre canada
- Soc. Ci canada
- Culture France
Annexe 4 : Liste des documents consultés

GUIDES ET MANUELS SUR LE SUIVI- EVALUATION

- Guide de planification, du suivi et de l’évaluation axés sur les résultats du développement - PNUD 2009
- L’évaluation à la Commission Européenne
- Guide de l’évaluation de l’Agence Canadienne de Développement International (ACDI)
- Guidelines for dissemination and feedback of evaluations- EuropAid 2003- Lignes directrices pour la diffusion et le retour sur les évaluations
- Manuel de gestion du cycle de projets- EuropAid
- Documents techniques concernant les termes de référence de groupe de travail
- Documents de base de Les principes du CAD – OCDE
- CPDE - Note de cadrage
- Cadrage méthodologique de l’évaluation des politiques publiques partenariales ; Guide 2012-IGA-IGF-IGAS.

RESSOURCES SUR L’EVALUATION AU CAMEROUN : liste des documents consultés

- Evaluation de la Déclaration de Paris – deuxième phase rapport CAMEROUN
- Guide de planification stratégique au Cameroun – le suivi et l’évaluation de la stratégie (Dispositif institutionnel de suivi de la mise en œuvre de la stratégie : les modalités de suivi, les rapports périodiques de suivi ; les modalités de l’évaluation : le contenu de l’évaluation- les modes d’évaluation- le rapport d’évaluation ; le système d’information) ; 2011.
- Cadre de référence pour la mise en place d’une politique nationale d’évaluation des politiques
- CAMEROUN – DOCUMENT DE STRATEGIE PAYS 2010 - 2014 (DSP)
- Document de stratégie pour la croissance et l’emploi (DSCE) , 2009
- Document de stratégie pour la réduction de la Pauvreté (DSRP), 2003
- Circulaire N° 050/ MINEPAT/ du 24 Septembre portant réactivation des Comités internes PPBS en matière d’investissement public
- Nomenclature sectorielle du DSCE
- Cadre institutionnel de l’élaboration de la stratégie du secteur de l’Education
- Document de l’évaluation de la Déclaration de Paris - 2008
- Cahier des Charges des coordinateurs pays de l’évaluation collective partenaires-bailleurs.
- Vision 2035 – CAFRAD / DSCE CAMEROUN
- CAMEROON_UNDAF_V7
- Site Web MINEPAT – www. MINEPAT
Annexe 5 : Glossaire

- **Évaluation**

  **Terme connexe** : examen.

Évaluation collaborative partenaire-bailleur de fonds
Évaluation impliquant une ou plusieurs organisations / institutions du pays partenaire et un ou plusieurs bailleur(s) de fond.

Travail d’évaluation collaborative partenaires - bailleurs de fonds
Inclut des évaluations partenaire-bailleur de fonds mais aussi des plans d'évaluation, des synthèses d'évaluation (agrégation des résultats de plusieurs évaluations), des méta-évaluations (appréciant la valeur d'une série d'évaluations), et des entreprises conjointes à tout stade du processus d'évaluation, p. ex. le financement, l'évaluation de la qualité ou la synthèse de résultats.

Mécanisme d’évaluation national
Règle spécifique au pays, norme, modalités de coordination, organisme de réglementation… visant à assurer la qualité, l’indépendance et / ou l’utilité des évaluations. Le terme ne s’applique pas aux procédures internes propres et à la culture d’organisations nationales. Ce terme doit plutôt être compris comme le lien entre les organisations. Les mécanismes d'évaluation s'appliquent habituellement à une gamme de domaines politiques ou à plusieurs niveaux de gouvernement. Ils sont établis par les autorités publiques et les communautés professionnelles.

Réseau d’évaluation national
Association professionnelle, réseau de recherche ou communauté moins formelle basé(e) dans le pays partenaire et consacré(e) au moins en partie à l’évaluation.

Système d’évaluation national
Système qui est composé, dans l'idéal, (1) d'une demande d'évaluation soutenue à différents niveaux dans différents secteurs, (2) de la fourniture de prestations d'évaluation compétentes, (3) de l'utilisation des résultats d'évaluation dans le secteur public et (4) d'un cadre institutionnel garantissant la confiance publique dans l'évaluation. Le terme « système » suggère que les 4 éléments mentionnés ci-dessus sont intégrés dans un réseau de cercles vertueux qui entretiennent la culture d'évaluation, les institutions, les pratiques et la capacité au fil des années. Le système inclut les acteurs individuels, les organisations, les réseaux et les mécanismes.

Organisation nationale
Les organisations de pays partenaire peuvent être situées côté demande du « marché » des services d'évaluation tels que des ministères / directions horizontaux, des ministères / directions de tutelle, des collectivités régionales ou locales, des agences publiques à tous les niveaux ou des ONG basées dans le pays. Ils peuvent également fournir des services d'évaluation (côté offre) comme par exemple les universités, les sociétés de conseils ou des unités d'évaluation interne au sein des organisations gouvernementales et non gouvernementales. Une évaluation partenaire-bailleur de fonds peut
impliquer une organisation nationale (en général un ministère / direction horizontal(e)) ou plusieurs et ces organisations peuvent ou pas coopérer sur un pied d'égalité. Les organisations sont dites nationales si leur direction est située dans l'édit pays.

**Auteur individuel national**
Le directeur ou tout membre du personnel d'une organisation du pays partenaire ou tout évaluateur indépendant basé dans le pays. Ce terme ne s'applique pas aux parties prenantes ou aux informateurs individuels qui sont consultés au cours du processus d'évaluation. Les acteurs individuels sont dits nationaux si leur principal lieu de travail se trouve dans ce pays.

**Demande / offre du système d'évaluation**
Les organisations nationales côté demande sont concernées par le lancement, le financement, la mise en œuvre et la gestion d'évaluations ainsi que la discussion, la diffusion et l'utilisation des résultats d'évaluation. Les organisations nationales côté offre fournissent des services d'évaluation, c'est-à-dire la Préparation et la mise en œuvre de la collecte de données, l'analyse d'informations, la formulation de résultats, les conclusions, les enseignements et les recommandations et la rédaction de rapports.

**Principe de non-malfaisance**
Les interventions des bailleurs de fonds observent le « principe de non-malfaisance » si elles ont des effets positifs ou au moins des effets neutres sur : (a) les processus politiques nationaux, (b) la légitimité de l'État au sein de la société, (c) les relations entre l'État et la société, (d) les attentes de la société vis-à-vis de l'État et (e) les capacités de l'État à remplir ses fonctions de base.

**Évaluation conjointe**
Une évaluation à laquelle participent différents bailleurs de fonds et/ou partenaires.

**Apprentissage conjoint**
Le fait que l'apprentissage effectif se produit au niveau des individus, des organisations et des réseaux tant côté partenaire que bailleur de fonds.

**Apprentissage par la pratique**
Le processus par lequel les individus mènent des activités en premier lieu et développent les compétences correspondantes par cette expérience.

**Apprentissage par le changement**
Le processus par lequel une organisation change un peu ses structures ou ses procédures (p. ex. crée une fonction d'évaluation) et développe ensuite des pratiques associées à ces changements.

**Apprentissage par interaction**
Le processus par lequel des réseaux se réorganisent en premier lieu (ex : attractivité et légitimité accrues d'une association d'évaluation professionnelle) avec des conséquences sur les convictions et opinions (ex : consensus au niveau des normes d'évaluation).

**Profil partenaire-bailleur de fonds**
Degré de mutualité partenaire-bailleur de fonds dans toutes les dimensions du processus d'évaluation à compter de la décision de mener l'évaluation pour la diffusion de ces résultats et leur capitalisation.

- **Assurance qualité**
L’assurance qualité couvre toute activité concernant l’appréciation et l’amélioration des mérites et de la valeur d’une action de développement, ou le respect de normes préétablies.
**Remarque** : exemples d’activités d’assurance qualité : appréciation préalable, gestion par les résultats, examens intermédiaires, évaluations, etc. L’assurance qualité peut aussi concerner l’appréciation de la qualité d’un portefeuille de projets et son efficacité en termes de développement.

- **Constatations**
  Données avérées déduites d’une ou de plusieurs évaluations permettant d’établir des faits.

- **Coopération technique coordonnée** :
  Est dite coordonnée, la coopération technique, pure ou intégrée, qui respecte les principes suivants :
  
  *Appropriation* - les pays partenaires exercent la maîtrise effective de leurs programmes de renforcement des capacités. *Alignment* - la coopération technique à l’appui du renforcement des capacités est alignée sur les objectifs et stratégies de développement des pays partenaires. *Harmonisation* – lorsque plusieurs donneurs interviennent pour soutenir le renforcement des capacités sous la conduite du Gouvernement partenaire, ils coordonnent leurs activités et leurs contributions.

  « Par exemple, une coopération technique renforcée pour un projet de renforcement

- **Effet**
  Changement escompté ou non, attribuable directement ou indirectement à une action.

**Termes connexes** : résultats, réalisation.

- **Efficacité (Succès, réussite)**
  Mesure selon laquelle les objectifs de l’action de développement ont été atteints, ou sont en train de l’être, compte tenu de leur importance relative.

  **Remarque** : terme également utilisé comme système de mesure globale (ou comme jugement) du mérite et de la valeur d’une activité : mesure selon laquelle une intervention a atteint, ou est en train d’atteindre ses principaux objectifs pertinents, de façon efficiente et durable, et avec un impact positif en terme de développement institutionnel.

  **Terme connexe** : effectivité.

- **Efficience**
  Mesure selon laquelle les ressources (fonds, expertise, temps, etc.) sont converties en résultats de façon économe.

- **Enseignements tirés**
  Généralisations, établies à partir de circonstances spécifiques relatives à des évaluations de projets, de programmes ou de politiques permettant de tirer des enseignements plus larges. Souvent les leçons soulignent les points forts et les points faibles dans la préparation, la conception et la mise en œuvre, qui ont un effet sur la performance, les résultats et l’impact.

- **Évaluation conjointe (partenariale)**
  Évaluation à laquelle participent différents organismes bailleurs et/ou leurs partenaires.

  **Remarque** : il peut y avoir plusieurs degrés de partenariat selon que les partenaires coopèrent plus ou moins au processus d’évaluation, regroupent leurs ressources et restituent ensemble les résultats. Les évaluations conjointes peuvent aider à traiter les problèmes d’attribution en appréciant l’efficacité des programmes et des stratégies, la complémentarité des efforts des différents partenaires ainsi que la qualité de la coordination de l’aide, etc.

- **Évaluation de programme**
  Évaluation d’un ensemble d’actions, structuré pour atteindre des objectifs de développement spécifiques à l’échelle d’un secteur, d’un pays, d’une région, ou global.

  **Remarque** : un programme de développement a une durée limitée et implique des activités multiples qui peuvent concerner plusieurs secteurs, thèmes et/ou zones géographiques.

  **Terme connexe** : évaluation-pays, de programme national, stratégique.
**Évaluation de programme sectoriel**
Évaluation d’une série d’actions de développement dans un secteur d’un ou plusieurs pays, contribuant ensemble à l’atteinte d’un objectif de développement spécifique.
*Remarque* : un secteur inclut des activités de développement habituellement regroupées dans la perspective d’une action publique telle que la santé, l’éducation, l’agriculture, les transports, etc.

**Évaluation formative (Endoformatif)**
Évaluation visant à améliorer les performances, le plus souvent effectuée au cours de la phase de mise en œuvre d’un projet ou d’un programme.
*Remarque* : les évaluations formatives peuvent également être menées pour d’autres raisons telles que la vérification de la conformité et du respect des obligations légales ou comme partie d’une évaluation plus large.
*Terme connexe* : évaluation de processus.

**Évaluation interne**
Évaluation conduite par un service et/ou des personnes qui dépendent des responsables de l’action de développement chez le bailleur de fonds, chez ses partenaires ou au sein des organisations chargées de la mise en œuvre.
*Terme connexe* : auto-évaluation.

**Évaluation participative**
Méthode d’évaluation selon laquelle les représentants des agences d’aide et des autres parties prenantes (y compris les bénéficiaires) collaborent pour concevoir et conduire une évaluation et en tirer les conclusions.

**Extrait (Produit)**
Biens, équipements ou services qui résultent de l’action de développement. Le terme peut s’appliquer à des changements induits par l’action qui peuvent conduire à des effets directs.

**Fiabilité**
Cohérence et consistance des informations sur la base desquelles se fondent l’évaluation et les jugements qui en découlent.
La fiabilité fait référence à la qualité des techniques, procédures et analyses utilisées pour collecter et interpréter les données.
*Remarque* : l’information est fiable si des observations répétées utilisant les mêmes outils dans des conditions identiques produisent des données similaires.

**Impacts**
Effets à long terme, positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par une action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non.

**Meta évaluation**
Évaluation conçue comme une synthèse des constatations tirées de plusieurs évaluations.
Le terme est également utilisé pour désigner l’évaluation d’une évaluation en vue de juger de sa qualité et/ou d’apprécier la performance des évaluateurs.

**Performance**
Mesure selon laquelle l’action de développement, ou un partenaire, opère selon des critères, des normes, des orientations spécifiques, ou obtient des résultats conformes aux objectifs affichés ou planifiés.

**Pertinence**
Mesure selon laquelle les objectifs de l’action de développement correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds.
*Remarque* : rétrospectivement, la question de la pertinence consiste souvent à s’interroger sur le fait de savoir si les objectifs de l’action ou sa conception sont encore appropriés compte tenu de l’évolution du contexte.

**Recommandations**
Propositions qui ont pour but de promouvoir l’efficacité, la qualité ou l’efficience d’une action de développement, de réorienter les objectifs, et/ou de réallouer les ressources. Les recommandations doivent être reliées aux conclusions.

Renforcement des capacités : Selon le Réseau du CAD/OCDE sur la Gouvernance, le renforcement des capacités est le processus par lequel les personnes, les organisations et la société dans son ensemble mettent en pratique, renforcent, créent, adaptent et perfectionnent les capacités au fil du temps. Une étude récente montre que le renforcement des capacités tend à être plus efficace lorsque :

- Le renforcement des capacités est considéré comme un objectif en soi et que des efforts accrus sont déployés pour répertorier les objectifs qu’il vise à atteindre ;
- Le soutien au renforcement des capacités vise trois dimensions : les capacités humaines, les capacités organisationnelles et les capacités institutionnelles en général ;
- Le renforcement des capacités est pris en main par le pays et non laissé à l’initiative des donneurs.

- **Suivi**
  Processus continu de collecte systématique d’informations, selon des indicateurs choisis, pour fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes d’une action de développement en cours, des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l’utilisation des fonds alloués.

  **Termes connexes** : suivi des performances, indicateur.

- **Termes de référence (Cahier des charges)**
  Document écrit présentant le but et le champ de l’évaluation, les méthodes à utiliser, les références permettant d’apprécier la performance ou de conduire les analyses, les ressources et le temps nécessaires, ainsi que les conditions de présentation des résultats.
  Une autre expression parfois utilisée avec la même signification est le « mandat ».

- **Travaux analytiques par pays coordonnées** :
  Par Travaux analytiques par pays coordonnées il faut entendre (1) les travaux entrepris en collaboration avec les autorités du pays, (2) les travaux associant au moins deux donneurs, (3) les travaux les travaux effectués par un donneur pour le compte d’un autre.
Study on Collaborative Partner-Donor Evaluation Work

JOINT LEARNING AND MUTUAL ACCOUNTABILITY IN COOPERATION BETWEEN CAMEROON AND DONORS

January 2015
Acronyms and Abbreviations .............................................................................................................. 3

Contents.................................................................................................................................................. 5

Executive Summary ............................................................................................................................... 7

Introduction ............................................................................................................................................... 12

Chapter 1: Study of the evaluation of the Paris Declaration .............................................................. 22

Chapter 2: Typical case studies of other joint partner-donor evaluations .......................................... 31

Chapter 3: Opportunities for collaborative partner-donor evaluation work ...................................... 40

Annexes.................................................................................................................................................... 43
### Acronyms and Abbreviations

<table>
<thead>
<tr>
<th>Acronym</th>
<th>Description</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ACP</td>
<td>Africa Caribbean Pacific</td>
</tr>
<tr>
<td>AFD</td>
<td>French Agency for Development</td>
</tr>
<tr>
<td>AFDB</td>
<td>African Development Bank</td>
</tr>
<tr>
<td>ANIF</td>
<td>National Agency of Financial Investigation</td>
</tr>
<tr>
<td>BADEA</td>
<td>Arab Bank for Economic Development in Africa</td>
</tr>
<tr>
<td>BDEAC</td>
<td>Development Bank of Central African States</td>
</tr>
<tr>
<td>BRICS</td>
<td>Brazil-Russia-India-China-South Africa</td>
</tr>
<tr>
<td>CEMAC</td>
<td>Economic and Monetary Community of Central Africa</td>
</tr>
<tr>
<td>CTD</td>
<td>Decentralised Local Governments</td>
</tr>
<tr>
<td>CIEP</td>
<td>Inter-ministerial Policy Evaluation Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>CONAC</td>
<td>National Anti-Corruption Commission</td>
</tr>
<tr>
<td>CTS</td>
<td>Economic Programme Preparation and Monitoring Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>CTSE</td>
<td>PRSP Implementation Monitoring and Evaluation Technical Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>DA</td>
<td>Development Assistance</td>
</tr>
<tr>
<td>DAC</td>
<td>Development Assistance Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>DFI</td>
<td>Direct Foreign Investment</td>
</tr>
<tr>
<td>ECCAS</td>
<td>Economic Community of Central African States</td>
</tr>
<tr>
<td>EDF</td>
<td>European Development Funds</td>
</tr>
<tr>
<td>EIB</td>
<td>European Investment Bank</td>
</tr>
<tr>
<td>EPA</td>
<td>Economic Partnership Agreement</td>
</tr>
<tr>
<td>FEICOM</td>
<td>Special Fund for Equipment and Inter-communal Intervention</td>
</tr>
<tr>
<td>GDP</td>
<td>Gross Domestic Product</td>
</tr>
<tr>
<td>GEP</td>
<td>Growth and Employment Strategy</td>
</tr>
<tr>
<td>GESP</td>
<td>Growth and Employment Strategy Paper</td>
</tr>
<tr>
<td>GIZ</td>
<td>Deutsche Gesellschaft Für Internationale Zusammenarbeit (German Agency for International Cooperation)</td>
</tr>
<tr>
<td>IBRD</td>
<td>International Bank for Reconstruction and Development</td>
</tr>
<tr>
<td>IDB</td>
<td>Islamic Development Bank</td>
</tr>
<tr>
<td>IFAD</td>
<td>International Fund for Agricultural Development</td>
</tr>
<tr>
<td>IMF</td>
<td>International Monetary Fund</td>
</tr>
<tr>
<td>JI</td>
<td>Joint Implementation</td>
</tr>
<tr>
<td>Acronym</td>
<td>Full Name</td>
</tr>
<tr>
<td>----------</td>
<td>---------------------------------------------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>KfW</td>
<td>KreditanstaltFür Wiederaufbau (German Development Bank)</td>
</tr>
<tr>
<td>KFAED</td>
<td>Kuwait Fund for Arab Economic Development</td>
</tr>
<tr>
<td>MDG</td>
<td>Millennium Development Goals</td>
</tr>
<tr>
<td>MINATD</td>
<td>Ministry of Territorial Administration and Decentralisation</td>
</tr>
<tr>
<td>MINCOMMERCE</td>
<td>Ministry of Trade</td>
</tr>
<tr>
<td>MINEPAT</td>
<td>Ministry of the Economy, Planning and Regional Development</td>
</tr>
<tr>
<td>MINFI</td>
<td>Ministry of Finance</td>
</tr>
<tr>
<td>MINFOF</td>
<td>Ministry of Forestry and Wildlife</td>
</tr>
<tr>
<td>MINREXT</td>
<td>Ministry of External Relations</td>
</tr>
<tr>
<td>MPC</td>
<td>Multi-Partner Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>ODA</td>
<td>Official Development Assistance</td>
</tr>
<tr>
<td>OECD</td>
<td>Organisation for Economic Co-operation and Development</td>
</tr>
<tr>
<td>OFID</td>
<td>OPEC Fund for International Development</td>
</tr>
<tr>
<td>PIB</td>
<td>Public Investment Budget</td>
</tr>
<tr>
<td>SFD</td>
<td>Saudi Fund for Development</td>
</tr>
<tr>
<td>TFP</td>
<td>Technical and Financial Partners</td>
</tr>
<tr>
<td>TCR</td>
<td>Tax and Customs Reform</td>
</tr>
<tr>
<td>UN</td>
<td>United Nations System</td>
</tr>
<tr>
<td>WB</td>
<td>World Bank</td>
</tr>
<tr>
<td>WTO</td>
<td>World Trade Organization</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Contents

Summary .................................................................................................................................................. 2
Acronyms and Abbreviations .................................................................................................................. 3
Contents.................................................................................................................................................. 5
Executive Summary ................................................................................................................................. 7

Introduction ............................................................................................................................................ 12

1. Origin and context of the country study ............................................................................................ 12
   1.1. Background of the overall study ................................................................................................. 12
       1.1.1. Objectives ............................................................................................................................ 12
       1.1.2. Scope .................................................................................................................................. 12
   1.2. Specific interest for the country ................................................................................................. Error! Bookmark not defined.

2. The country evaluation system ......................................................................................................... 12
   2.1. Identifying the actors and their roles ......................................................................................... 12
       2.1.1. Overview of the country evaluation system ...................................................................... 12
       2.1.2. Country evaluations mechanism ..................................................................................... 14
   2.2. Analysis of the country evaluation system ............................................................................... 15
       2.2.1. Demand analysis ................................................................................................................ 16
       2.2.2. Supply analysis .................................................................................................................. 18
       2.2.3. Confidence and use of the study ....................................................................................... 20
   2.3. The role of the evaluation of the Paris Declaration in the recent changes in the country evaluation system .................................................................................................................. 20

3. Methodology and limitations of the study ....................................................................................... 22
   3.1. Country study methodology .................................................................................................... 22
   3.2. Implementation of the study ..................................................................................................... 23
   3.3. Difficulties and limitations ......................................................................................................... 23
Chapter 1: Study of the evaluation of Paris ................................................................. 24
1.1. The process of evaluation of the Paris Declaration ............................................ 23
1.1.1. The process of the evaluation of the Paris Declaration in Cameroon ............. 23
1.1.2. The partner-donor profile of the evaluation of the Paris Declaration: the degree of partnership ................................................................. 23
1.2. The anticipated and real lessons of various actors in the country, organisations and networks .............................................................................................................. 26
1.3. Analysis of the contribution of the evaluation of the Paris Declaration to strengthening Cameroon’s evaluation system ................................................................. 27
1.4. Evaluation of the Paris Declaration: an opportunity for future partner-donor evaluations. 30

Chapter 2: Typical case studies of other joint partner-donor evaluations ....................... 31
2.1. Overview of joint partner-donor evaluation work.................................................. 31
2.1.1. Collaboration evaluation of the programme to build primary schools in Cameroon with Japan’s support ................................................................. 31
2.1.2. Joint evaluation of the education and training system in Cameroon with emergence in mind 32

Chapter 3: Opportunities for collaborative partner-donor work ...................................... 40
3.1. Organisations potentially interested in commissioning evaluation work .............. 40
3.2. Country evaluation networks and mechanisms .................................................... 40
3.3. The main policy pillars to improve the potential of partner-donor evaluation ........ 42
3.4. External factors that could strengthen/weaken benefits of partner-donor evaluations. 42
3.5. Involuntary negative effects resulting from donor evaluation .............................. 40
3.6. Particular opportunities for partner-donor evaluation work ............................... 41

Annexes .......................................................................................................................... 45
This study on collaborative partner-donor work was initiated by the development evaluation network of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) under the aegis of the Development Assistance Committee (DAC). More than 18 partner countries and 15 donor bodies took part.

Given its firm will to analyse the capacities of its evaluation system so as to identify avenues for actions to implement in order to improve it, Cameroon decided to take part in this study and the OECD approved.

This study aims to accomplish joint learning and mutual accountability, and more specifically to: (i) evaluate the potential for creating a collaborative evaluation network, (ii) capitalise on lessons learned from past evaluations to develop country evaluation capacities, (iii) pave the way for drafting a paper on good practice in collaborative work, and (iv) lay the groundwork for future collaboration between partners and donors on evaluation work.

The OECD initiative consists in a series of studies at the level of partner countries, each including, after presenting the country evaluation system: (i) a review of the evaluation of the Paris Declaration from the point of view of its contribution to developing evaluation capacity, (ii) a pool of positive experiences of joint partner-donor evaluations (in addition to the evaluation of the Paris Declaration), and (iii) an exploration of future opportunities to undertake this type of work.

At the level of Cameroon, the study was conducted in five successive stages: (i) the establishment of the National Reference Group made up of a multi-partner committee, (ii) the sharing of the terms of reference for the study and the production of terms of reference for recruiting a country consultant, (iii) a document review by the consultant to analyse the lessons learned from the Paris Declaration and to identify other collaborative evaluation cases, and (iv) interviews with key development actors to identify first, the positive externalities from other collaborative evaluations and second, the opportunities for future collaborative evaluations between partner countries and donors.

The study: (i) presented and analysed the country evaluation system, (ii) identified the positive effects of the evaluation of the Paris Declaration in terms of developing capacity of the evaluation system, (iii) described the cases of collaborative partner-donor evaluation, particularly the case of the evaluation of the education sector, and (iv) identified the opportunities for future collaborative work between partner countries and donors.

It is important to point out that the country evaluation system is not coordinated by a central body. Actors include: (i) at the level of parliamentary evaluation: the National Assembly and the Senate; (ii) at the level of internal auditing: the Ministry of Higher State Control, Inspectorates-general, the Directorate-General of Auditing at the Ministry of the Economy, Planning and Regional Development (MINMAP), the Budget Auditing Division at the Ministry of Finance (MINFI), the Public Investment Budget Auditing Unit at the Ministry of the Economy, Planning and Regional Development (MINEPAT) and management auditing units in ministerial programmes; (iii) at the level of external control: the National Anti-Corruption Commission (CONAC) and the National Agency of Financial Investigation (ANIF); (iv) at the level of internal monitoring and evaluation: the PRSP Implementation Monitoring and Evaluation Technical Committee (CTSE)/Growth and Employment Strategy Paper (GESP), the Economic Programmes Preparation and Monitoring Technical Committee (CTS), the Inter-ministerial Policy Evaluation Committee (CIEP), the Monitoring Department of the Public Investment Budget (PIB), sector strategy steering committees, project and programme steering committees, heads of monitoring and evaluation management units of projects and programmes; and (v) at the level of the external monitoring and evaluation system: local monitoring committees of the PIB, independent consulting firms, civil society, sector performance monitoring platforms of the development partnership,
sector-based groups of the Multi-Partner Committee, the National Reference Group, and the Working Group on Monitoring the Implementation of the Paris Declaration in Cameroon.

With regard to the analysis of the said system, it is important to note that generally, the monitoring and evaluation of public policies is important in Cameroon in that it measures results, audits actions and provides corrective adjustments. It should also be noted that when it comes to understanding the utility of an evaluation, it is generally seen as an exercise that is limited in time aiming to assess systematically and objectively the relevance, performance and success of ongoing or completed development projects and programmes.

Development project evaluation practices that aim to optimise the quality of results and the impact are conducted in a summary manner in different evaluation structures in Cameroon.

Leaders mainly use reports to make the necessary corrective adjustments on an ad hoc basis during the execution of development projects and programmes or to improve their future programming.

The main difficulties in implementing evaluations were the absence of reliable statistics and a logical framework in projects, the poor definition of indicators and the distrust of the project or programme management team.

Lastly, evaluation is very rarely incorporated into the budgets of bodies (apart from evaluation of external financing reports). Particularly, budgets of ministries do not often include a specific line for conducting evaluations of policies or projects/programmes. Funding is generally provided on a case-by-case basis in individual project budgets.

To improve evaluation results and impacts, it is necessary to develop actors’ capacities and operational and institutional capacities.

In the evaluation of the Paris Declaration it was noted that for Cameroon, this meant honouring international commitments. Evaluation work was coordinated by the Secretary-General of the Ministry of the Economy and was conducted by Cameroonian consultants who were recruited according to country procedures since the fees were covered by the government budget. The evaluation was conducted in line with OECD DAC standards; and thus all the related guidelines were generally followed.

The evaluation of the Paris Declaration developed the individual capacities of Cameroonian officials (members of the National Reference Group and members of the Working Group on Monitoring the Implementation of the Paris Declaration in Cameroon) and the consultants involved. The learning at the level of organisations remains difficult to assess given their low level of involvement and the same can be said for country networks. The evaluation also helped to provide Cameroon with an evaluation framework and tools along with a rigorous methodology regarding collaborative evaluation practices.

Collaborative evaluation cases include the cooperation programme for building primary schools conducted by Cameroon and Japan, as well as the joint evaluation of the education and training system in Cameroon with a view to coordinating interventions of partners in the education sector in Cameroon.

With regard to the Japanese programme of building public schools, the evaluation was conducted jointly with the Ministry of Basic Education using the Plan-Do-Check-Act (PDCA) method. Japan mobilised resources and Japanese consultants were recruited according to Japanese procedures, and subcontracts were drawn up for country actors by these consultants. With regard to capacity development, it can be noted that Cameroonian consultants and senior officials of Cameroonian administrations were involved in the drafting of the evaluation report, which helped build their
capacity to use Japanese evaluation standards.

Regarding the joint evaluation of the education and training system in Cameroon with a view to the country’s emergence, it is important to highlight that within the framework of the harmonisation of partner involvement in the education sector in Cameroon, the government has established a consultation and coordination framework called the Local Education Group (LEG). Before defining their involvement, LEG participants agreed to periodically establish a national education system baseline. Accordingly, the evaluation was commissioned by the LEG who was chaired by the government via the Ministry of Basic Education. The evaluation complied with Global Partnership for Education standards and was in line with OECD guidelines. Local participants from the government and civil society were extremely involved in the evaluation process and the entire education community discussed the interim results at length. In terms of added value, it is important to note in particular that a certain number of the officials involved in the evaluation team learned how to establish terms of reference for an evaluation study.

With regard to opportunities for collaborative partner-donor evaluation work, several structures could be interested in commissioning this type of work:

- Coordination services of economic programmes such as CTS within the framework of cooperation with Bretton Woods institutions;
- The Ministry of the Economy as part of efforts to update cooperation frameworks with traditional partners;
- Sector administrations within the framework of reviewing their cooperation programmes;
- Technical and Financial Partners within the framework of ex-ante, ex-post and interim evaluations of jointly funded projects and programmes;
- Sector-based performance monitoring platforms of the development partnership within the framework of performance evaluation of this partnership for all the GESP sectors.

Actions to be conducted so as to improve the potential of collaborative evaluations include:

- Drafting a country evaluation policy (strengthening of the legal framework, standards, codified procedures, clearly defined skills and responsibilities);
- Improving the institutional framework by establishing a structure devoted to the coordination of all the evaluation work;
- Establishing a communication strategy with a view to widespread dissemination of evaluation results and reports;
- Strengthening and making full use of country analysis and evaluation capacities (administration, consulting firms, universities, research centres, etc.);
- Drawing up multi-year timetables for evaluation work in order to facilitate joint evaluations.

With regard to specific opportunities for donor-partner evaluation work in Cameroon, collaborative evaluations could be conducted in areas with programmes and projects that are considered to be a priority by the government of Cameroon and Technical and Financial Partners, and in which these Partners work. They include:

- Education and training;
- Health;
- Government and civil society (good governance, public finances, justice, support to decentralisation);
• Water and sanitation;
• Energy generation and distribution (energy and MINIER);
• Transport and warehousing;
• Agricultural and rural development (food safety and security);
• Industrial development;
• Trade policy and regulations.

In order to be able to effectively implement these opportunities, the following challenges were identified in a prior analysis:

• Promoting the development of a results-based culture in public administration with a view to having explicit and sustained demand;
• Strengthening the institutional monitoring and evaluation system of public policies;
• Developing country evaluation capacities particularly at the human, financial and institutional levels;
• Promoting capitalisation on methods and tools, and mechanisms to implement evaluation;
• Taking account of the central learning aspect in the evaluation system so as to learn lessons which should help improve future evaluations thereby helping actors involved to learn and to improve their effectiveness and that of their structure;
• Improving information systems with a view to providing solutions to address the problems caused by the absence of baselines that are often observed in evaluations of programmes and projects, as well as data availability and reliability.
1. Origin and context of the country study

1.1. Background of the overall study

In the Paris Declaration, capacity development is considered to be an essential factor that contributes to improving the effectiveness of development assistance. Evaluation capacities of government policies and programmes have been a growing concern in recent years. This can be explained by a number of converging factors including:

- The evolution of development frameworks (Millennium Development Goals-MDG, Growth and Employment Strategy-GESP) and official development assistance (ODA) modalities that place evaluation approaches at the heart of public policies and their steering;
- The ongoing quest for performance in development interventions;
- A growing evaluation demand from States, development partners and the civil society.

The development evaluation network of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) under the auspices of the Development Assistance Committee (DAC) initiated the study on collaborative partner-donor evaluation work, in which more than 18 partner countries and 15 donor bodies participated.

It was in this context that Cameroon was chosen by the OECD DAC to take part in the work of the study on collaborative evaluation opportunities between partner countries and donors.

1.1.1. Objectives

This study aims to carry out an analysis of existing evaluation mechanisms with a view to establishing a sustainable collaborative evaluation system in Cameroon.

Specifically this means:

- Understanding the training potential of collaborative evaluation work;
- Learning new lessons about the capacity-development strategies;
• Paving the way for future partner-donor collaborations concerning evaluation work.

1.1.2. **Scope**

The scope of the collaborative evaluation covers a set of activities that have been funded and/or implemented jointly, including projects, programmes, sector policies, budgetary support, debt relief and Results and Mutual Accountability Country Agreements.

1.2. **Specific interest for the country**

The study can help the country:
- Develop evaluation capacity;
- Professionalise evaluation work at country level (institutionalising the job of evaluation);
- Conduct effective development interventions;
- Give evaluation an important role in the decision-making process;
- Implement a permanent and efficient information system.

2. **The country evaluation system**

The presentation of the country evaluation system is firstly based on identifying the actors (country actors and external partners), and secondly on the role of the evaluation of the Paris Declaration in recent changes in the country evaluation system.

2.1. **Identifying the actors and their roles**

Public policies in Cameroon are evaluated by country actors with assistance from global partners.

2.1.1. **Overview of the country evaluation system**

**Parliamentary evaluation**

- **The National Assembly**: ensures the implementation of country policy through the adoption of economic and social development programmes in budget legislation and effective implementation of public policies by verbally addressing questions to government members;
• **The Senate**: ensures that the interests of decentralised local governments are taken into account by passing all laws submitted to the Parliament.

**Internal auditing**

• **Higher State Audit**: ensures the effective management of public resources available to public and semi-public administrations in implementing policies;

• **Inspectorates-General**: ensure the effective implementation of policies in public administrations;

• **Directorate-General of Auditing at the Ministry of the Economy, Planning and Regional Development** (MINMAP): ensures that state service providers properly conduct the activities that are outsourced by the public administration when implementing the policies of the said administrations;

• **Budgetary Control Division at the Ministry of Finance** (MINFI): ensures the quality and regularity in the execution of current expenditure of public administrations;

• **Auditing Unit at Ministry of the Economy, Planning and Regional Development** (MINEPAT): ensures the quality and regularity in the execution of capital expenditure in public administrations;

• **Management Auditing Units**: ensure the implementation of different ministerial programmes in compliance with the programme budget.

**External auditing**

• **Auditing Bench**: ensures the sincerity and regularity of fiduciary transactions of public bodies;

• **National Anti-Corruption Commission** (CONAC): ensures justice and equity in the implementation of public policies particularly through the monitoring and evaluation of the effective implementation of the government plan for combating corruption;

• **National Agency of Financial Investigation** (ANIF): ensures the auditing of the legality of all financial transactions particularly with regard to money laundering and terrorism financing.
The internal monitoring and evaluation system

- **PRSP Implementation Monitoring and Evaluation Technical Committee (CTSE)/Growth and Employment Strategy Paper (GESP)**: responsible for the monitoring and evaluation of the implementation of the country development policy;
- **Economic Programmes Preparation and Monitoring Technical Committee (CTS)**: coordinates the monitoring and evaluation of economic programmes;
- **Services responsible for monitoring the public investment budget**: ensures quality in implementing public investments;
- **Inter-ministerial Policy Evaluation Committee (CIEP)**: ensures quality in choosing public policy programmes;
- **Sector strategy steering committees**: responsible for the monitoring and evaluation of the implementation of sector policies;
- **Steering committees of projects and programmes**: responsible for the monitoring and evaluation of the implementation of projects and programmes.

External monitoring and evaluation system

- **Local public investment budget committees**: responsible for monitoring the effectiveness and quality of the results in implementing public investments at local level;
- **Independent consulting firms**: commissioned to conduct independent evaluations;
- **Civil society**: ensures independent monitoring public policies.

External partners

- **Multi-partner committee sector groups**: conduct independent evaluations of public policies;
- **Sector performance monitoring platforms of the development partnership**: conduct monitoring and evaluation of the performance of the development partnership.

2.1.2. **Country evaluation mechanisms**

These mechanisms are mainly made up of three sub-systems:
• A sub-system for monitoring the execution of projects and programmes of the country development strategy: It basically concerns input and output indicators of physical and financial outcomes to be produced at both central and local levels, based on medium-term expenditure frameworks and programme budgets;

• A sub-system for monitoring poverty and household living conditions: It entails systematic production of indicators on household living conditions and/or basic information for each of the priority areas identified in the country development strategy. It mainly provides results indicators and impact indicators based on income poverty, basic needs poverty, capability or opportunity poverty and social exclusion poverty. This responsibility mainly concerns the national statistics system;

• A sub-system for evaluations of policy impacts: this especially concerns specific studies. These studies have a more limited scope and aim to measure whether the national development strategy and actions undertaken in targeted groups have effectively achieved the expected results. This last sub-system ensures the consistency between the first two sub-systems and provides information for formulating policies.

Generally, the monitoring and evaluation of development programmes conducted both at sector and central levels is mainly focused on disbursements and on resolving problems related thereto (mobilisation of matched resources, etc.). The periodic consultations between government services and donors also remain focused on the mobilisation of resources to the detriment of issues regarding sector strategies or results, impact and sustainability of development actions.

Today’s situation can be described as follows:

• Evaluation in Cameroon is centred on understanding why monitoring and evaluation are useful to managers and people in charge of implementation, the methodological approach, the implementation mechanism and the use of results in decision-making.

• Monitoring and evaluation is an effective tool for supporting the conduct of development projects because it provides information to the manager before, during and after the implementation of the development project. It is indispensable to the success of public policies.

• It is important to understand that evaluation in development projects is an exercise that is limited in time that systematically and objectively assesses the relevance, performance and success of ongoing or completed public policies.

• With regard to methodology, evaluation is often conducted in a summary manner. Evaluation brings together actors and practitioners that are trained during the evaluation so that they can then guide the course of the project if necessary.

• The evaluation implementation mechanism can basically be summed up as follows: Terms of Reference (ToR) – choice of methods – creation of tools – data collection.
The main difficulties encountered are the absence of reliable statistics and a logical framework in projects and the poor definition of indicators.

With regard to the use of the results and impacts of the development project, evaluation in development projects can be used to measure the overall outcomes and results, and to provide information likely to improve the effectiveness, results and impacts of future programming.

The dissemination of evaluation reports helps monitor actions, provide corrective adjustments and improve future programming.

To make the best use of the overall results of public policies by continually carrying out monitoring and evaluation, people in charge of demand could consider providing support to the development of skills of managers and evaluation practitioners.

2.2. Analysis of the country evaluation system

2.2.1. Demand analysis

Demand analysis mainly focuses on the issues of national ownership and government leadership. Poorly owned policies and programmes, mainly driven from the exterior, do not generate a high demand for evaluation on the part of country actors.

a. Government's evaluation demand

Government evaluation demand is low overall for the following reasons:

- **Human resources**: Various public administration departments (monitoring and evaluation services of ministries, etc., have a mandate that puts them in a position to commission evaluation work. However, their staff numbers are too limited and/or their profiles are not adapted for them to be able to take initiatives in this connection (selecting priority themes for studies, establishing terms of reference, etc.);

- **Financial resources**: Evaluation is very rarely incorporated into the budgets of bodies (apart from the evaluation of external financing projects). In particular, ministry budgets do not often include a specific line for conducting evaluations (policies or projects). Funding is almost always provided on an ad hoc basis in individual project budgets. More generally, operating budgets allocated to directorates in charge of strategies and policies in key ministries such as MINEPAT and Ministry of Education, allocate a small portion of the funds devoted to the operation of these departments to evaluation missions;

- **Misperceptions of evaluation and references that are still limited to results-based management principles**: Many people think evaluation is an externally imposed tool, similar to an audit, and not very beneficial to an administrative environment in which
a results-based culture does not have serious foundations. Initiatives were taken and road maps were established that incorporated action plans aligned with ministry objectives. However these attempts to streamline government action at a “higher” level (management of policies and programmes) or at the more basic level of task management have trouble ensuring the effective management of development programmes.

- **Absence of an incentive framework**: First, no binding framework exists in the area of evaluation. The sole constraints are external (donor procedures). Moreover, GESP processes, the public investment budget and emergency plans have not generated genuine evaluation momentum:

- **Low demand from upper management**: Decision makers do not often issue prescriptions for evaluation practices. A financial-execution approach continues to be more popular than a results-based approach. The fact that there is no continuity when it comes to the management team is another factor that does not help structure evaluation work over a sufficient period of time to be able to conduct the necessary studies and to move to the implementation stage.

**b. Other actors’ demand**

There is emerging demand from the civil society, but it is not very structured. This is due to the lack of awareness about evaluation tools, the dominant role of senior government officials in public policy debate, the formal nature of many forums for multi-actor dialogue and a political class that has not yet reached maturity. All of these factors explain the low number of citizen monitoring initiatives.

It is clear that the GESP has helped develop “forums for consultation” bringing together various actors (thematic groups, sector committees). However they have often remained at a rather formal level of exchanges and have suffered from the sector-based ministries’ failure to take ownership of the GESP.

Monitoring and evaluation in the education sector and, to a lesser extent in the health sector, have helped establish sustainable review mechanisms for public policies and programmes. With regard to education, annual reviews involve ministry representatives and donors. In the health sector, the procedure of annually updating programming documents (sector-oriented medium-term expenditure framework, budget, annual operating plan) has now become routine but the participatory approach is supported to a lesser degree.
c. Donors’ demand

Donors’ demand is not without contradictions. Despite the principles of the Paris Declaration, evaluations (and surveys) remain exercises that are mainly based on external initiative and often depend on the agendas of international organisations and not government action plans.

Repeated donor demands that are often not very coordinated have an influence that is both positive (evaluation incentive) and negative (work overload caused by the different project evaluations).

In this regard, it would be good idea to establish a simple institutional and normative evaluation framework at country level in addition to public finance management requirements. It would serve as a basis for aligning the various donor evaluation practices.

2.2.2. Supply analysis

Supply is addressed via:

i) Supply of the information needed to conduct evaluations;

ii) Supply of evaluation services (expertise);

iii) Methods and standards implemented.

The supply of information concerns overall constraints that affect Cameroon’s statistical information system.

This supply can be described as follows:

- Administrative information systems are overall weak and are not an operational priority even though they are mentioned in statistics development strategies;

- Statistical supply prioritises the principal country surveys to the detriment of small-scale quantitative surveys enabling rapid evaluations of programmes and policies;

- Real baselines, prior to the implementation of policies, programmes and projects, are not established on a widespread basis.

With regard to the supply of evaluation, the following points can be highlighted:

- Evaluation is conducted to assess quality and facilitate decisions;

- Formative evaluations and summary evaluations are the two types of evaluations used;

- The methods and tools implemented include: questionnaires – focus groups – SWOT analysis;
- The staff or individual involved are those working in evaluation structures, and external consultants working with the evaluation team;
- Implementation mechanisms generally include: ToR – method choices – creating tools – data collection;
- The difficulties encountered are mainly the absence of reliable statistics and a logical framework, and the poor definition of indicators.

With regard to methods and standards, it can first be noted that a wide range of methods can be used. However problems are encountered in terms of skills, financial resources and the leading area of the evaluation (projects) in addition to the absence of stipulated quality standards.

2.2.3. Confidence and use of the study

In the Paris Declaration, donors and partner countries committed to manage and implement aid focusing on the desired results and using the available data to improve the decision-making process, and to unite their efforts to implement the necessary capabilities. In addition, partner countries committed to strengthen ties between strategies and budgets and to seek to establish a results-based evaluation and reporting framework, and donors to tie programming and resources to results and align this programming and these resources with performance evaluation frameworks of partner countries, and to harmonise their monitoring and reporting requirements.

2.3. The role of the evaluation of the Paris Declaration in the recent changes in the country evaluation system

In the second phase of the evaluation of the Paris Declaration in which Cameroon participated in 2010, the process was participatory and integrated.

The evaluation of the Paris Declaration developed the individual capacities of Cameroonian officials (members of the National Reference Group and member of the Working Group on Monitoring the Implementation of the Paris Declaration in Cameroon) and the consultants involved. With regard to the evaluation practitioners, it enabled a certain degree of capitalisation on techniques for drafting evaluations and ToR, formulating methods and tools,
assuming leadership in the evaluation stages, and raising awareness about the use of evaluation reports for making corrective adjustments to public policies.

Opportunities and threats

- Strengthening the structuring of the monitoring and evaluation system;
- Gradual rise in the use of the programme approach and budgetary aid;
- Development of medium-term expenditure frameworks, programme budgets and ministerial action plans based on the results of more precise frames of reference;
- Tying ministerial road maps to implementation of the GESP;
- Contribution of ministerial monitoring units to the evaluation of the implementation of sector-based strategies and the GESP in liaison with the permanent secretariat of the GESP:
- Involvement of Cameroon in aid effectiveness initiatives (monitoring the Paris Declaration);
- Demand for better governance;
- Implementation of a programme aiming to reform the public administration and develop its capacities;
- Initiatives aiming to strengthen the statistical information system;
- A vision of monitoring and evaluation that is basically still technical and fragmented.

3. Methodology and limitations of the study

3.1. Country study methodology

The evaluation method includes:
- A document review;
- Interviews with various stakeholders;
- Analytical work.

The components of the study are as follows:

1) Review of the evaluation experience of the Paris Declaration supporting the evaluation system in Cameroon

The two main objectives of this task are to:
• Understand how and why the evaluations of the Paris Declaration contributed (or did
not sufficiently contribute) to make full use the country evaluation system in the
context of future partner-donor evaluations;
• Analyse the transferability of lessons learned from the evaluation of the Paris
Declaration.

2) Studies on typical cases of other collaborative partner-donor evaluations
The objective is to produce at least one case in which collaborative partner-donor evaluation
projects helped strengthen the country evaluation system.

3) Opportunities for collaborative partner-donor evaluation work
The objective is to produce a list of potential collaborative work that could be launched in
the coming years and constitute a basis for collective agreement.

Formulating the evaluation outcome has the following components: observations,
conclusions, lessons and recommendations.

The process of the study is conducted in the three following stages:
1) Preparatory and document review stage;
2) Rapid diagnosis of joint evaluation experiences;
3) Opportunities to develop evaluation capacities.

3.2. Implementation of the study

Work on the study was coordinated by the country group responsible for the
implementation of the Paris Declaration. The preparatory and document review stage was
carried out from 24 December 2014 to 7 January 2015. At the end of this stage, a
methodological note (defining the evaluation questions, identifying the sources of
information, defining the tools to collect information) was produced and secondary data was
collected.

Work on the rapid diagnosis consisted in collecting data in the field on joint evaluation
experiences. It was conducted from 8 to 21 January 2015 and an interim report was drafted
on the collaborative evaluation that presented and commented on survey outcomes and
provided findings and recommendations from the evaluation.

The last section of work was devoted to finalising diagnostic and synthesis reports. The
report was to be validated in late January 2015 at the end of a synthesis workshop in which
the report on the evaluation study was presented and new opportunities for partner-donor collaboration was identified.

3.3. **Difficulties and limitations**

**Difficulties**
- The study timeframe did not seem to be appropriate because a number of key senior officials were on holiday and therefore unavailable;
- There was distrust on the part of the people surveyed;
- There was not an index of the collaborative evaluations that had already been conducted in Cameroon.

**Limitations**

All of the conclusions are solely based on the evaluation of the Paris Declaration and typical cases.

---

**Chapter 1: Study of the evaluation of the Paris Declaration**

Phase 2 of the evaluation conducted in 2010 with the participation of Cameroon took stock of the progress that had been made individually and jointly by the various actors in implementing the Aid Agenda. It was conducted to examine and explain the contribution of the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action on Aid Effectiveness and the results achieved in terms of development. The findings of this evaluation will be used to fuel discussions at the next High-Level Forum on Aid Effectiveness in 2011 in Busan, Korea.

This evaluation primarily aimed to shed light on the degree of institutional ownership of the pillars of the Paris Declaration and to justify the hope that Cameroon placed in its potential to make cooperative relations for its development more consistent and predictable.

The evaluation of the Paris Declaration highlighted the shortcomings of the country evaluation system concerning (1) weak operational capacities of evaluation actors and structures, (2) insufficient quality of data and evaluations, (3) difficulties in tracking aid flows. In this regard, priority actions to address these weaknesses are based on the need to: (1) develop the capacity and professionalisation of actors with a view to making development strategies more operational, (2) increase the quality of available information, (3) establish a
platform for data on aid flows, (4) strengthen evaluations of public policies, (5) establish an operational system for mutual evaluation.

1.1. **The process of the evaluation of the Paris Declaration**

1.1.1. **The process of the evaluation of the Paris Declaration in Cameroon**

With regard to the process, it is important to note that the evaluation of the Paris Declaration in Cameroon is based on ten successive steps:

- Cameroon’s participating in preparatory meetings held at global level;
- Establishing an institutional evaluation monitoring framework: the National Reference Group;
- Recruiting a country consultant in charge of assisting in producing a country report;
- Developing capacity of a team of consultants;
- Monitoring work on the country report;
- Validating work at the level of the technical secretariat of the National Reference Group;
- Transmitting a country report to an international monitoring group for comments;
- Taking account of observations of the international monitoring group by the Technical Secretariat of the National Reference Group.

1.1.2. **The partner-donor profile of the evaluation of the Paris Declaration: the degree of partnership**

The evaluation of the implementation of the Paris Declaration began in April 2010 with participation in the related international meetings and ended in December 2010 with the transmission of a country report to the team created by the OECD DAC. Ahead of international meetings on country experts’ ownership of methodological tools, Cameroon responded to OECD correspondence that it would participate in the process.

Therefore, it is appropriate to say that although the evaluation initiative was not taken by the country, but at global level, Cameroon freely decided to participate in this study.
As stated earlier, the evaluation of the implementation of the Paris Declaration in Cameroon aimed to examine and explain the contribution of the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action on Aid Effectiveness and the results achieved in terms of development. The findings of this evaluation will be used to fuel discussions at the next High-Level Forum on Aid Effectiveness in 2011 in Busan, Korea.

At country level, all the donors that supported the Paris Declaration (it is important to note that China participated in the study) and key ministries including the Ministry of the Economy, Planning and Regional Development, the Ministry of Finance, the Ministry of External Relations, the Ministry of Public Health and the Ministry of Agriculture and Rural Development participated in the study. It is important to note in this regard that all of the actors involved have for the most part helped provide information for the evaluation.

The evaluation of the implementation of the Paris Declaration was jointly funded by the government (consultant fees and national validation workshop), the OECD (the country’s participation in preparatory meetings and consultants’ capacity development), and the GIZ (associate consultant’s fees). ECETRAP, the consultancy firm chosen to conduct the evaluation, was recruited according to country procurement procedures. However the associate consultant provided by GIZ to work with the team was recruited according to GIZ procedures.

To conduct the work of the study and to validate the reports at country level, the National Reference Group was established by the Multi-Donor Committee. The Group’s work was presided by the Secretary-General of the Ministry of the Economy, Planning and Regional Development and its Technical Secretariat was ensured by the Working Group on Monitoring the Implementation of the Paris Declaration in Cameroon. The National Reference Group was made up of representatives from public administrations (MINEPAT, CAA, INS, MINFI, MINADER, MINSANTE and MINPROFF), Technical and Financial Partners (Embassy of France, GIZ, KFW, Embassy of Germany, World Bank, IMF, Delegation of the European Union, UNIFEM, SNV, AFD, UNDP and UNFPA) and the civil society (Dynamique Citoyenne, Association de Lutte contre les Violences faites aux Femmes and the National Committee of Civil Society Activities - CONASIC).
With regard to evaluation standards, it is important to note that the evaluation of the Paris Declaration used the OECD quality standards for development evaluation as a frame of reference.

Evaluation questions and methodological requirements were designed at global level. Three evaluation questions were to be examined: (i) What are the important factors that render the implementation of the Paris Declaration relevant? What effects could the Paris Declaration have on aid effectiveness and development results? (ii) To what extent did the implementation of the Paris Declaration improve the efficiency of implementing aid and the management and use of aid and did it give rise to better partnerships? (iii) Did the implementation of the Paris Declaration strengthen the contribution of aid to the results targeted in sustainable development?

With regards to methodology, evaluation was based on a rigorous process of both quantitative and qualitative data collection to be used in the related operational matrix.

**Establishment of terms of reference:** Key evaluation questions were discussed during meetings of the Working Group on Monitoring the Implementation of the Paris Declaration in Cameroon. The terms of reference of the evaluation were then established and discussed at the first meeting of the National Reference Group.

**Consultant recruitment procedure:** It was decided to use Cameroonian selection procedures to assess the evaluation, particularly because Cameroon funded the evaluation. The assessment was conducted according to national procurement rules and was open to national firms. The selection committee was made up of senior officials in the Working Group on Monitoring the Implementation of the Paris Declaration in Cameroon and senior officials working in procurement structures at the Ministry of the Economy, Planning and Regional Development.

**Composition of the evaluation team:** The selected team comprised five Cameroonian members. The team leader was a statistician-economist engineer. A meeting to present the team was held when work began so as to harmonise the understanding of the approach to be used.
**Evaluation method:** The team leader proposed an interim method that was discussed at length with the members of the Working Group on Monitoring the Implementation of the Paris Declaration in Cameroon. This method, among other things, concerned the data collection process (list of people to meet, timetable for visits, etc.).

**Formulation of results for the interim evaluation:** The mission’s team produced an interim report that was discussed, commented and amended in turn at the meetings of the Paris Declaration Working Group and the National Reference Group.

**Assessment of the quality of the evaluation:** No study on the compliance of the evaluation with the OECD DAC quality standards was conducted. However, the interim report was transmitted to the central evaluation team for comments and observations.

**Finalisation of the content of the report:** Written comments of the central evaluation team were integrated by the working group team.

**Publication of the results:** The final report was published on the OECD website.

**1.2. The anticipated and real lessons of various actors in the country, organisations and networks**

The evaluation of the Paris Declaration strengthened individual capacities of Cameroonian officials and consultants involved by developing evaluation skills gained in learning by doing at organisation, network and country levels.

**Individual learning**

The members of the National Reference Group and the experts of the Working Group on Monitoring the Implementation of the Paris Declaration gained new experience in conducting evaluations. It is important to point out that this evaluation was the first experience of its kind for the Working Group members who inevitably developed their evaluation capacity through their participation in preparatory meetings, in the consultant selection process and the monitoring of the process. Moreover, it should be noted that meetings to increase ownership of all the evaluation tools and mechanisms were organised within the Working Group.

**The team of Cameroonian evaluation consultants** also gained from this experience,
particularly information on alternative methods for conducting evaluations. They took part in a workshop on developing their capacities. Moreover, the team was able acquire a global collaborative evaluation benchmark.

Organisational learning

It should be noted that in addition to state actors and donors, civil society organisations took part in the evaluation of the Paris Declaration. Learning within the said organisations was characterised by a will to develop exchanges and to improve evaluation procedures. With this in mind, an association of evaluators was created after this exercise.

Network learning

For members of the country network who did not take part in the process, learning translated into in the desire to become organised through ownership and the use of the evaluation report.

1.3. Analysis of the contribution of the evaluation of the Paris Declaration to strengthening Cameroon’s evaluation system

The purpose of the action was to strengthen capacity through coordinated support (indicator 4).

In the Paris Declaration, capacity development is considered to be essential to improving development results and to attain ownership, aid alignment and mutual accountability objectives. Capacity development could imply changes in institutional rules and organisational systems, as well as training actions and a transfer of skills.

Likewise, to be successful, capacity development must be determined by self-generated consensus, in other words, led by country actors with specific objectives, effectively building on existing capacity and harmonising external aid with internal aid of this type.

Accordingly, donors’ technical cooperation contributes to capacity development through coordinated support.

1.4. Evaluation of the Paris Declaration: an opportunity for future partner-donor evaluations
Phase 2 of the international evaluation of the Paris Declaration (PDE 2) in which Cameroon took part could serve as a model for future evaluations of development interventions. The PDE 2 was successful on account of a number of organisational and operational elements that were put into place for its implementation including its methodology and institutional framework.

Its methodological approach consists in determining evaluation questions, and drafting and administrating collection instruments. An operational matrix was created at global level and is used as a joint basis for evaluation questions and themes. The various matrix questions were reviewed at the level of each country by the actors concerned so as to adapt them to the specific features of each context. The data collection systems were also established and consist of maintenance guides and questionnaires given to the key actors involved in the management of development aid in Cameroon. Therefore, the importance of determining evaluation questions and analysis frameworks beforehand and including the key actors concerned in subsequent evaluations has been noted.

The institutional framework of the implementation of the evaluation has helped to ensure the independence and quality of the evaluation. An International Reference Group (IRG) was created and supported by the Secretariat of the Evaluation of the Paris Declaration in order to enable effective monitoring of the process of conducting the PDE 2. At country level, a National Reference Group was established along with a Country Coordinator for the evaluation. To conduct the evaluation, a central team and country evaluation teams were selected. The evaluation was governed by the OECD quality standards. Effective organisation was established and appropriate quality standards were adopted and should ensure the independence and quality of possible evaluations thereby improving the utility of the results of the evaluations.

Chapter 2: Typical case studies of other joint partner-donor evaluations

2.1. Overview of joint partner-donor evaluation work

The cases described in this report mainly concern joint evaluation work conducted to
create cooperation frameworks and programmes over the medium term. They include a cooperation programme to build primary schools conducted by Cameroon and Japan and a joint evaluation of the education and training system in Cameroon with a view to coordinating partners’ interventions in the education sector in Cameroon.

2.1.1. Collaborative evaluation of the programme to build primary schools in Cameroon with the support of Japan

In 1960, when Tokyo and Yaoundé established diplomatic relations, the two capitals mainly focused their cooperation on economic and especially social areas. A large provider of development assistance in Africa through the Tokyo International Conference on African Development (TICAD), Japan in its assistance to Cameroon has particularly invested in sensitive sectors. This is the case of education where the construction of Japanese primary schools has become the flagship of Japanese-Cameroonian cooperation.

The evaluation covered all the schools progressively built in different regions of the country progressively. It took place at a time when cooperation for bilateral development was being restructured in line with the aid strategy in Cameroon. The evaluation was conducted jointly; Japan and Cameroon were considered to be partners. The evaluation shed light on the key obstacles encountered in development cooperation and raised awareness on both sides about what the contribution to sustainable development in the partner country entailed.

- Key dates
  (Information to be provided by Mr Guemaleu)

- Partner-donor profile

  Japan was represented by its evaluation department at the Ministry of Foreign Affairs and Cameroon by its Ministry of Basic Education (MINEDUB). No other partner organisation played an active role in the management of the evaluation process. The partner-donor profile is explained below.

  - Decision to conduct the evaluation

    The decision to conduct a collaborative evaluation was made at the end of every phase of the programme and was initiated by Japan. Indeed, at the 9th General Assembly of the
United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) in April 1996, Japan pledged to contribute to the objective set by the international community to provide primary education to all African children by 2015. Therefore in Cameroon, Japanese interventions began in August 1997 and are today in their fifth phase. The evaluation of this phase was conducted in 2014. Japan seeks to incorporate the results of the evaluations into the design of new development projects, programmes and policies, by communicating the evaluation results to the partner government.

- **Drafting of the terms of reference**

  Japan coordinated the creation of terms of reference for collaborative evaluation missions in liaison with national education authorities. The evaluation of each project and programme is carried out using the Plan-Do-Check-Act (PDCA) cycle:

  - **Plan (ex-ante evaluation):** Prior to project implementation, the relevance, details and expected outcome of the project, along with evaluation indicators are examined;
  - **Do (mid-term review and terminal evaluation):** Examines the relevance of the plan, progress of the project, attainability of the goal, and internal and external factors influencing the project;
  - **Check (ex-post evaluation and ex-post monitoring):** After the completion of the project, the effectiveness, impact, efficiency and sustainability of the project are examined. Ex-post monitoring examines measures and actions taken based on lessons learned and recommendations offered at ex-post evaluation;
  - **Action (feedback):** Evaluation results are reflected to the present project for improvement, and also utilized as reference for planning and implementation of similar projects.

- **Mobilising financial resources**

  For this evaluation, resources were mobilised by Japan and provided to Cameroon in the form of a donation.

- **Procurement procedure for evaluation services**
The evaluation team was recruited by the Japan International Cooperation Agency (JICA) according to the Japanese procurement procedures.

- **Defining the contractual relationship**

One of the important criteria in the evaluation team selection process was the involvement of local consultants. In this case, the evaluation was entrusted to a UNCTAD Advisory Committee that established subcontracts for Cameroonian experts.

- **Establishing the evaluation team**

The results of collaborative evaluations in the field have shown that missions were mainly conducted by a team leader coordinating a group of experts. The quality audit was carried out by the Advisory Committee on Evaluation.

- **Evaluation methodology**

The methodology consists in examining the relevance, effectiveness, impact, efficiency and sustainability of the project’s activities on education policies.

- **Formulating evaluation results**

Within the framework of the analytical process of the evaluation, the evaluation team produced a interim evaluation report that was then validated during interactive consultations with the Advisory Committee.

- **Evaluation quality assurance**

This evaluation was governed by Japanese quality assurance standards.

**Discussion of the interim evaluation results**

Workshops were held to collect comments from the Advisory Committee members. Participants included national and international experts, government officials working in education, representatives from the Ministry in charge of Investment and representatives from JICA and the Japanese Embassy.

**Finalising the report content**

Written comments of all the stakeholders involved in the evaluation report were collected and included in the final report.
Publishing the results

Evaluation results were validated by stakeholders of the Advisory Committee member country. These results were transmitted to the competent authorities but they were not disseminated.

- Monitoring the use of evaluation results

Japan is strengthening its feedback system by delivering recommendations to improve the current progress and learn lessons for similar projects that are under way or in the pipeline. At the same time, Japan, represented by the JICA, seeks to incorporate evaluation results into the formulation of new projects and programmes.

Capacity development

The involvement of Cameroonian consultants and government officials in the drafting of the evaluation report helped to develop their capacity to use Japanese evaluation standards.

Anticipated and real lessons

Japan’s contribution to realising basic education policies in Cameroon entailed learning lessons from past experiences so as to boost the momentum of projects conducted to help meet the Millennium Development Goals, especially as part of efforts to establish universal access to primary education by 2015.

2.1.2. Joint evaluation of the education and training system in Cameroon with its emergence in mind

As part of efforts to harmonise partner interventions in the education sector in Cameroon, the government introduced a framework for consultation and coordination called the Local Education Group (LEG). LEG participants agreed prior to defining their intervention to periodically establish a baseline for the national education system. It was in this context that the second joint evaluation of Cameroonian education system policies was begun in 2012 (Country Status Reports on National Education Systems).

The format of this evaluation has improved since 2003 and now takes certain considerations deemed necessary into account: the social effects of education, school
attendance and illiteracy.

There are two evaluation objectives: the first is to produce a document that takes stock of the diagnosis made; the second concerns the diagnosis of the evaluation process itself.

**Key dates**
Launch: December 2012
Report phase: April 2013
Publication: May 2013

**Partner-donor profile**

The evaluation was commissioned by the LEG, which the government presided through the Ministry of Basic Education. The group included:

**The Cameroonian government:** The Ministry of Basic Education, the Ministry of Secondary Education, the Ministry of Employment and Vocational Training, the Ministry of the Economy, the Ministry of Finance and the National Institute of Statistics.

**Development partners:** The African Development Bank, UNESCO, UNICEF, the World Bank, Plan International, JICA, AFD, UNFPA and WFP.

**Civil society:** The Cameroon Teachers’ Trade Union in Cameroon, the Cameroon Publishers’ Association and the representative of the Network of Parent Teacher Associations.

**Decision to conduct the evaluation**

The decision to conduct the evaluation was taken by the LEG. To this end, UNESCO and UNICEF were designated to be the organisations in charge of coordination and the World Bank, the agency in charge of supervision.

**Establishing cooperation systems:** A cooperation system was designed within LEG, which adopted a timetable for various meetings in order to monitor the evaluation process overall.
Mobilising resources:

Resources to provide funding for consultants were mobilised in a grant from the African Development Bank and the fiduciary fund of the Global Partnership for Education (GPE). Supervision activities were covered by GPE resources. Coordination activities were funded by UNICEF and UNESCO together with matched funds from the government. Moreover, the government provided physical and human resources for the collection operations.

Establishing the management structure: Evaluation management was conducted under the supervision of the World Bank and jointly coordinated by UNICEF-UNESCO. All of these activities were guided by LEG, which was presided by the government of Cameroon.

Referring to evaluation standards: Evaluation criteria were in compliance with the GPE standards and with the OECD guidelines.

Drafting terms of reference: The terms of reference were drafted on the basis of the ones used in 2003 and transmitted to LEG for approval. LEG recommended updating the terms of reference that needed to be submitted to the government of Cameroon for official adoption.

Purchasing evaluation services: Service providers are recruited according to World Bank procedures and GPE guidelines. At the end of the process, the CVs of various consultants were submitted to the government for approval.

Defining contractual relations: Consultants were under the responsibility of the entity in charge of supervision, which was the World Bank.

Defining the composition of the evaluation team: The selected team was made up of foreign consultants working with country experts.

Developing an evaluation method: The evaluation method was created during this starting phase. The consultant was assisted in his choice of targets and in the drafting of data collection protocols. The evaluation team discussed and then validated the methodological approach for data collection and analysis.
Formulating the interim evaluation results: Every expert drafted the section of the final report that corresponds to their area of expertise. The consultant chose the problem of budget performance and made recommendations on how to ensure sustainable and balanced management of the sector over the medium and long term. Contributions and observations of the team members were collected in the consultations moderated by the head of mission.

Assessing the quality of the evaluation: The team, including members of Cameroon’s administration, validated the evaluation report according to the terms of reference provided to this end. A consultant committed to ensure that the evaluation complies with the quality standards.

Discussing results of the interim evaluation: A workshop was organised to collect the observations of all the actors involved in the process. In addition, a review of the report was organised within the entity in charge of supervision.

Finalising the report content: Following the internal review of the entity in charge of supervision, the report was transmitted to LEG, which then sought the government’s approval.

Publishing results: The final report was published by the entity in charge of supervision on behalf of the government. Hard and digital copies were provided to the government, which in turn disseminated them to all the stakeholders in the Cameroonian education system.

Ensuring the monitoring of the use of evaluation results: After the publication of the report, administrations were addressed with a view to implementing the evaluation recommendations. Moreover, the report of this evaluation provided the opportunity to take stock and to carry out a diagnosis in establishing the strategy of the education and training sector in Cameroon, and to introduce a programme to improve the quality of primary education funded by the GPE.

Capacity development characteristics

This joint evaluation had certain characteristics that furthered capacity development:
Involving the relevant country organisations on the demand side: Inspectors-General of administrations whose main mission is to conduct evaluations of their service, were involved in the design, implementation and dissemination phases of the work so that it would take the wishes of their administrations into consideration. However, to ensure the independence and the reliability of the recommendations, a diagnosis of local and external actors was indicated.

The responsibilities entrusted to the partner organisation were clearly defined. The inter-ministerial team was deeply involved throughout the process fulfilling their role in facilitating data collection and guiding recommendations so that they would be more operational.

The results of the interim evaluation were discussed at length with Cameroonian stakeholders.

Learning:

- Individual learning

  A number of officials involved in the evaluation team have learned how to draft terms of reference for an evaluation study. This was a valuable skill given that they used the terms of reference that were drafted and validated on a daily basis to recruit consultants.

  Since national firms were involved to a lesser extent, local experts gained experience on the use of the evaluation report made available to them at the Ministry of Education.

- Network learning

  Joint learning of the education and training system in Cameroon with its emergence in mind developed individual capacities in certain administrations of the education sector.
3.1. **Organisations that could be interested in commissioning collaborative evaluation work**

The organisations that could be interested in commissioning collaborative evaluations are as follows:

- Coordination services of economic programmes such as CTS within the framework of cooperation with the Bretton Woods institutions;
- The Ministry of the Economy as part of efforts to update cooperation frameworks with traditional partners;
- Sector administrations within the framework of reviewing their cooperation programmes;
- Technical and Financial Partners within the framework of ex-ante, ex-post and interim evaluations of jointly funded projects and programmes;
- Sector performance monitoring platforms of the development partnership within the framework of the performance evaluation of the partnership at the level of GESP sectors.

NB: For more details, please see the Matrix of Interventions of Technical and Financial Partners in Cameroon (Annex 3).

3.2. **Country evaluation networks and mechanisms**

It is clear that evaluation must be developed within public administrations, but it also requires "**independence of judgement and use of external expertise resources**" to develop practices and exchanges concerning the evaluation of development policies and programmes. It is important to network various stakeholders. Support for the development of a country monitoring and evaluation network could be a powerful instrument for disseminating a wide range of analyses on growth, employment, governance and education issues as well as the effectiveness of the implementation of development programmes regardless of whether they are supported by donors.
This network could be established on the basis of a platform responsible for:

- Regular dissemination of information and operational analysis;
- Creating, by way of a mailing list, a circulation of analysis and evaluation reports made public and promoting exchanges of analyses;
- Promoting the use of the monitoring and evaluation approach and practices as a tool to analyse policies, programmes and projects for development and decision-making assistance;
- Providing support to the administration, donors, local government and civil society in formulating their monitoring and evaluation needs, and to providing them with the tools they need to conduct monitoring and evaluation actions;
- Contributing to the coordination and sharing of experience between the various development actors and partners regarding monitoring and evaluation issues, by working in this direction to establish and moderate a Cameroonian network bringing together the various evaluation stakeholders in Cameroon, a network made up of categories of representatives at the following levels:

  ▪ (1) Parliamentary evaluation system: National Assembly, Senate
  ▪ (2) Internal auditing system: Ministry of Higher State Control, Inspectorates-General at MINMAP, Directorate-General of Auditing at MINMAP, Budgetary Control Division at MINFI, Public Investment Budget Auditing Unit at MINEPAT, Management Auditing Units in ministerial programmes;
  ▪ (3) External auditing system: CONAC, Auditing Bench, ANIF;
  ▪ (4) Internal monitoring and evaluation system: CTSE/GESP, CTS, CIEP, Public Investment Budget Monitoring Services, Steering Committees of Sector Strategies, Project and Programme Management Units;
  ▪ (5) External monitoring and evaluation system: Project and Programme Steering Committees, Heads of Monitoring and

- Working to further the emergence of country monitoring and evaluation expertise;
- Mobilising country and global expertise with a view to promoting monitoring and evaluation;
- Creating a website on which different reports and surveys would be made available relating to the analyses on growth, employment, governance and education issues as well as the effectiveness of the implementation of development programmes;
- Furthering capacity development and the sharing of experiences;
- Establishing a database of consultants;
- Finalising and disseminating a country development monitoring and evaluation guide;
- Proposing evaluation standards that are specific to Cameroon.

Network moderators should use the principal existing websites on monitoring and evaluation to broaden the content of country network products.

3.3. **The main policy pillars to improve the potential of partner-donor evaluation**

Possible actions to be conducted to improve the potential of collaborative evaluations:

- Drafting a country evaluation policy (strengthening the legal framework, standards, codified procedures, skills and clearly defined responsibilities)
- Improving the institutional framework through the creation of a structure devoted to the coordination of all evaluation work;
- Establishing a communication strategy with a view to broader dissemination of evaluation results and reports;
• Strengthening and making full use of country analysis and evaluation capacities (administration, consulting firms, universities, research centres, etc.);
• Drawing up multi-year timetables for evaluation work in order to facilitate joint evaluations.

3.4. **External factors that could strengthen/weaken benefits of partner-donor evaluations**

Factors external to the country evaluation system that could **strengthen** the benefits of partner-donor evaluations are:
- The existence of a framework to harmonise interventions of Technical and Financial Partners, namely the Multi-Partner Committee (MPC),
- The operation of sector performance monitoring platforms of the development partnership;
- The existence of country, sector-based and thematic strategies;
- The institutionalisation of the programme budget;
- The adherence of Cameroon to international commitments regarding development effectiveness;
- The existence of cooperation frameworks with many development partners.

The factors that are external to the national evaluation system and that could **weaken** the benefits of partner-donor evaluations are:
- Low level of capitalisation on evaluation results;
- The lack of statistical information (information deficit regarding baselines in all sectors, etc.);
- Partitioning of the institutional evaluation framework;
- Mismatch between the policies conducted and the indicators chosen to measure their effects and impacts.

3.5. **Involuntary negative effects resulting from donor evaluation**

- The problem of mutual accountability often ensured by the partner and often ignored by the donor;
The use of donor procurement procedures in the recruitment of consultants in charge of evaluations.

3.6. **Particular opportunities for partner-donor evaluation work**

In light of the importance of evaluation on development effectiveness, collaborative evaluations could be conducted in areas that are considered to be a priority by the government of Cameroon and Technical and Financial Partners, and in which these Partners work. They include:

- Education and training;
- Health;
- Government and civil society (good governance, public finances, justice, support to decentralisation);
- Water and sanitation;
- Energy generation and distribution (energy and MINIER);
- Transport and warehousing;
- Agricultural and rural development (food safety and security);
- Industrial development;
- Trade policy and regulations.

To be able to effectively implement these opportunities, the following challenges identified in a prior analysis need to be achieved:

- Promoting the development of a results-based culture in public administration with a view to having explicit and sustained demand;
- Strengthening the institutional monitoring and evaluation system of public policies;
- Developing country evaluation capacities at the human, financial and institutional levels;
- Taking account of the central aspect of learning in the evaluation system so as to learn lessons, thereby helping actors involved to learn and to improve their effectiveness and that of their structure;
• Improving information systems with a view to providing solutions to address the problems caused by the absence of baselines that are often observed in evaluations of programmes and projects, as well as data availability and reliability.
## Annex 1: List of institutions surveyed

<table>
<thead>
<tr>
<th>No.</th>
<th>Departments or institutions</th>
<th>Contacts</th>
<th>Responses</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>Gregoire MEBADA</td>
<td>CTSE/ GESP</td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>HASSINA</td>
<td>UNDP</td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>Ali CISSE</td>
<td>AfDB</td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>EU DELEGATION</td>
<td></td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>ESSOMBA</td>
<td>MINFI/BUDGET DIRECTORATE</td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td>6</td>
<td>R. NKOU GUY</td>
<td>MINEPAT/DIP</td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>Patrick MZOGANG</td>
<td>MINEPAT/DPP</td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td>8</td>
<td>Jean C. KOUMA</td>
<td>MINESUP</td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td>9</td>
<td>Pierre B. NKOA</td>
<td>MINESEC</td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td>10</td>
<td>DR S. INACK INACK</td>
<td>MINFOPRA</td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td>11</td>
<td>Shindji HUMEMOTO</td>
<td>JICA</td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td>12</td>
<td></td>
<td>GIZ</td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td>13</td>
<td></td>
<td>AFD</td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td>14</td>
<td>Christine ANDELA</td>
<td>CIVIL SOCIETY (CSO PLATFORMS)</td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td>15</td>
<td>RESIDENT DEPUTY REPRESENTATIVE</td>
<td>WORLD BANK</td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td>16</td>
<td></td>
<td>IMF</td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td>17</td>
<td></td>
<td>ILO</td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td>18</td>
<td></td>
<td>MINEDUB</td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td>19</td>
<td>Serge Eric YAKEU</td>
<td>NATIONAL FEDERATION OF EVALUATORS</td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td>20</td>
<td>Zakariaou NJOUMENI</td>
<td>Cameroon Development Evaluation Association</td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>YES</td>
</tr>
<tr>
<td>21</td>
<td></td>
<td>NATIONAL NETWORK OF EVALUATORS</td>
<td>YES</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Annexes 2: Synthesis of survey results with synoptic tables

- Synthesis

The main findings of the analysis of the responses to the survey on the collaborative evaluation are as follows:

1. 67% of the sample of 21 surveyed institutions responded.
2. About 58% of the institutions surveyed conduct evaluations and have institutional resources to monitor their actions.
3. The effects of the Paris Declaration on the national evaluation system remain limited due to a number of factors and particularly the weakness of the evaluation culture; however the evaluation of the Paris Declaration developed individual capacity of nationals according to 40% of the institutions surveyed.
4. Donors’ technical cooperation contributed to a lesser degree to capacity development through coordinated support. About 58% of country actors are involved in determining the evaluation objectives and the use of existing capacities in developing the partnership.
5. Participation in collaborative evaluation is centred on building operational and organisational elements. In this regard, it is important to note that emphasis was put on a better understanding of the evaluation methodology and drafting the terms of reference of the collaborative evaluation study. The collaborative evaluation practices developed the capacities of the evaluators involved according to the more than 50% of the organisations surveyed. The dissemination of the evaluation results remains limited.
6. Across the institutions surveyed, there is low capitalisation on collaborative evaluation experiences. To promote the development of evaluation capacities, the analysis of responses mainly stresses: (i) the opportunity to strengthen a country evaluation monitoring network, (2) developing evaluation capacities of all the institutions concerned, (3) developing a platform to organise capitalisation on data gained from evaluations.
7. The constraints to collaborative evaluation work impede this type of work for about 74% of the structures surveyed. These constraints were mainly (1) the absence of an evaluation culture, (2) insufficient financial resources for evaluation, (3) the lack of a platform for disseminating evaluation results.
### Table 1: Breakdown of survey structures

<table>
<thead>
<tr>
<th>Modalities</th>
<th>Responses</th>
<th>Percentage</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Ministerial departments</td>
<td>7</td>
<td>33%</td>
</tr>
<tr>
<td>Other public institutions</td>
<td>1</td>
<td>5%</td>
</tr>
<tr>
<td>Local governments</td>
<td>1</td>
<td>5%</td>
</tr>
<tr>
<td>NGO</td>
<td>2</td>
<td>9%</td>
</tr>
<tr>
<td>Donors</td>
<td>9</td>
<td>43%</td>
</tr>
<tr>
<td>Programmes</td>
<td>1</td>
<td>5%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Total</strong></td>
<td><strong>100%</strong></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

- 67% of the sample of 21 surveyed institutions responded.

### Table 2: Description of the evaluation system (evaluation practice):

<table>
<thead>
<tr>
<th>Modalities</th>
<th>Responses</th>
<th>Percentage</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>There is an evaluation unit in your organisation</td>
<td>19</td>
<td>80%</td>
</tr>
<tr>
<td>An evaluation has been conducted in the last three years</td>
<td>17</td>
<td>74%</td>
</tr>
<tr>
<td>The evaluation has its own budget</td>
<td>10</td>
<td>41%</td>
</tr>
<tr>
<td>The evaluation process is transparent and credible</td>
<td>15</td>
<td>62%</td>
</tr>
<tr>
<td>Staff have specific skills in the areas of evaluation</td>
<td>15</td>
<td>62%</td>
</tr>
<tr>
<td>Evaluation results are disseminated</td>
<td>10</td>
<td>41%</td>
</tr>
<tr>
<td>Evaluation recommendations are put into practice and monitored</td>
<td>12</td>
<td>47%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Total</strong></td>
<td><strong>58%</strong></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

- About 58% of the institutions surveyed conduct evaluations and have institutional resources to monitor their actions.
Table 3: Impact of the evaluation of the Paris Declaration on the evaluation system

<table>
<thead>
<tr>
<th>Modalities</th>
<th>Responses</th>
<th>Percentage</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>The evaluation unit participates in collaborative evaluations</td>
<td>19</td>
<td>45%</td>
</tr>
<tr>
<td>There is evaluation planning synergy</td>
<td>16</td>
<td>35%</td>
</tr>
<tr>
<td>The evaluation unit of your structure coordinates its activities with other donors</td>
<td>18</td>
<td>40%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Total</strong></td>
<td></td>
<td>40%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

➢ The effects of the Paris Declaration on the national evaluation system remain limited due to a number of factors and particularly the weakness of the evaluation culture; however the evaluation of the Paris Declaration developed individual capacity of nationals according to 40% of the institutions surveyed.

Table 4: Description of the degree of partnership in all the stages of the evaluation process

<table>
<thead>
<tr>
<th>Modalities</th>
<th>Responses</th>
<th>Percentage</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Your structure has initiated a collaborative evaluation process</td>
<td></td>
<td>30%</td>
</tr>
<tr>
<td>Evaluation resources have been mobilised by donors.</td>
<td></td>
<td>70%</td>
</tr>
<tr>
<td>At the operational level, the validation structure is clearly identified.</td>
<td></td>
<td>90%</td>
</tr>
<tr>
<td>Evaluation quality assessment standards are clearly identified.</td>
<td></td>
<td>50%</td>
</tr>
<tr>
<td>The evaluation method has generally been determined.</td>
<td></td>
<td>85%</td>
</tr>
<tr>
<td>The results publication process has been implemented.</td>
<td></td>
<td>25%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Total</strong></td>
<td></td>
<td>58%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

➢ Donors’ technical cooperation contributed to a lesser degree to capacity development through coordinated support. About 58% of country actors are involved in determining the evaluation objectives and the use of existing capacities in developing the partnership.
Table 5: Assessment of capacity development characteristics

<table>
<thead>
<tr>
<th>Modalities</th>
<th>Responses</th>
<th>Percentage</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Country actors participate in evaluation tasks.</td>
<td></td>
<td>60%</td>
</tr>
<tr>
<td>Country actors are involved in collaborative evaluation tasks.</td>
<td></td>
<td>45%</td>
</tr>
<tr>
<td>National structures participate in drafting the terms of reference.</td>
<td></td>
<td>30%</td>
</tr>
<tr>
<td>Local actors in key posts are involved in the collaborative evaluation structure.</td>
<td></td>
<td>70%</td>
</tr>
<tr>
<td>Stakeholders are involved in the validation process of evaluation reports.</td>
<td></td>
<td>80%</td>
</tr>
<tr>
<td>Results are published through channels that are specific to Cameroon</td>
<td></td>
<td>25%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Total</strong></td>
<td></td>
<td><strong>52%</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

- Participation in collaborative evaluation is centred on building operational and organisational elements. In this regard, it is important to note that emphasis was put on a better understanding of the evaluation methodology and drafting the terms of reference of the collaborative evaluation study. The collaborative evaluation practices developed the capacities of the evaluators involved according to the more than 50% of the organisations surveyed. The dissemination of the evaluation results remains limited.

Table 6: Lessons learned from the evaluation

<table>
<thead>
<tr>
<th>Modalities</th>
<th>Responses</th>
<th>Percentage</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Individuals capitalised on experiences.</td>
<td>18</td>
<td>60%</td>
</tr>
<tr>
<td>Organisations capitalised on experiences.</td>
<td>11</td>
<td>35%</td>
</tr>
<tr>
<td>Evaluation management structure capitalised on experience.</td>
<td>12</td>
<td>40%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Total</strong></td>
<td></td>
<td><strong>45%</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

- Across the institutions surveyed, there is low capitalisation on collaborative evaluation experiences. To promote the development of evaluation capacities, the analysis of
responses mainly stresses: (i) the opportunity to strengthen a country evaluation monitoring network, (2) developing evaluation capacities of all the institutions concerned, (3) developing a platform to organise capitalisation on data gained from evaluations.

Table 7: Main constraints to the collaborative evaluation work in your structure

<table>
<thead>
<tr>
<th>Modalities</th>
<th>Responses</th>
<th>Percentage</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>There are no project or programme baselines.</td>
<td>18</td>
<td>80%</td>
</tr>
<tr>
<td>There is no evaluation culture.</td>
<td>16</td>
<td>70%</td>
</tr>
<tr>
<td>There are not enough financial resources.</td>
<td>18</td>
<td>80%</td>
</tr>
<tr>
<td>Country actors are not very motivated.</td>
<td>15</td>
<td>65%</td>
</tr>
<tr>
<td>Network of evaluators are not promoted to a great extent.</td>
<td>17</td>
<td>75%</td>
</tr>
<tr>
<td>There is no platform for results.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Total</strong></td>
<td></td>
<td><strong>74%</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

- The constraints to collaborative evaluation work impede this type of work for about 74% of the structures surveyed. These constraints were mainly (1) the absence of an evaluation culture, (2) insufficient financial resources for evaluation, (3) the lack of a platform for disseminating evaluation results.
## Annex 3: GENERAL MATRIX OF INTERVENTIONS BY FTP AND BY SECTOR

### SECTORS OF INTERVENTION (CODES OECD-DAC)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Sectors of Intervention</th>
<th>MDC Groups</th>
<th>Proposed Lead</th>
<th>Existing Initiative</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>110. Education</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>112-BASIC EDUCATION</td>
<td>xxx</td>
<td>xxx</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>11420/11330- HIGHER</td>
<td>xx</td>
<td>xx</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>EDUCATION &amp; VOC TRAINING</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1140-TRADE POLICY AND REGULATIONS</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>120. Health</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>121-HEALTH</td>
<td>xx</td>
<td>xxx</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>12130-HEALTH CARE</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>150. Government and Civil Society</td>
<td></td>
<td>UNDP</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>151020-PUBLIC FINANCES</td>
<td>xxx</td>
<td>xxx</td>
<td>xx</td>
</tr>
<tr>
<td>1510-justice</td>
<td>xx</td>
<td>xx</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>1510-AGRICULTURE AND FOOD SECURITY</td>
<td>xxx</td>
<td>xxx</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>1510-forests and the environment</td>
<td>xx</td>
<td>xx</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>140. Water &amp; Sanitation</td>
<td>xx</td>
<td>xxx</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>1401-ENERGY AND MINING</td>
<td>xxx</td>
<td>xxx</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>14020- ROAD TRANSPORT</td>
<td>xx</td>
<td>xxx</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>210. Transport</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>210-TRANSPORT</td>
<td>xxx</td>
<td>xxx</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>210-ROAD TRANSPORT</td>
<td>xx</td>
<td>xxx</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>311. Agriculture</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>311-AGRICULTURE AND FOOD SECURITY</td>
<td>xxx</td>
<td>xxx</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>312-FORESTS AND THE ENVIRONMENT</td>
<td>xx</td>
<td>xx</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>321. Manufacturing Industries</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>3210-MICRO ENTREPRISE-CREDIT</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>331. Trade Policy and Regulations</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>331-TRADE ASSISTANCE</td>
<td>xx</td>
<td>xx</td>
<td>x</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Caption:

- X < £1bn
- Xx < £1-5bn
- XXX < £5-50bn
- XXXX > £50bn
- O Unconfirmed data
- O Principal donor

Other interesting groups, sectors, and themes:
- Gender Canada
- Soc. Science Canada
- Culture France
Annex 4: List of documents consulted

**MONITORING AND EVALUATION GUIDES AND MANUALS**

- Handbook on Planning, Monitoring and Evaluation for Development Results - UNDP 2009
- European Commission Evaluation
- Canadian International Development Agency (CIDA) Evaluation Guide
- Guidelines for Dissemination and Feedback of Evaluations - EuropeAid 2003
- Project Cycle Management Guidelines - EuropeAid
- Technical documents concerning the terms of reference for the working group
- OECD DAC basic documents
- CPDE – Framework Paper
- Methodological guidelines for the evaluation of partner-based public policies; Guide 2012-IGA-IGF-IGAS.

**RESOURCES ON EVALUATION IN CAMEROON: List of documents consulted**

- The Evaluation of the Paris Declaration – Phase 2 Report Cameroon
- Guide of strategy planning in Cameroon – monitoring and evaluation of the strategy (Institutional system for monitoring the implementation of the strategy: monitoring procedures, periodic monitoring reports; evaluation procedures: the content of the evaluation – the evaluation report; the information system); 2011.
- Frame of reference for establishing a country policy evaluation policy
- 2010-2014 Cameroon-Country Strategy Paper (CSP)
- Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), 2003
- Circular No. 050/ MINEPAT/ of 24 September on reactivating internal planning, programming and budgeting system (PPBS) committees regarding public investment
- GESP nomenclature of sectors
- Institutional framework for drafting education sector strategy
- Evaluation of the Paris Declaration - 2008
- 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration; Making Aid More Effective by 2010-OECD 2008
- Terms of reference for country coordinators of collaborative partner-donor evaluation
- Cameroon: Vision 2035 – African Training and Research Centre in Administration for Development (CAFRADE)/GESP
- CAMEROON_United Nations Development Assistance Framework (UNDAF)_V7
- MINEPAT website – www. MINEPAT
Annex 5: Glossary

Capacity development According to the OECD-DAC Network on Governance, capacity development is the process whereby people, organisations and society as a whole unleash, strengthen, create, adapt and maintain capacity over time. Recent research shows that capacity development is more likely to be effective when:

- Capacity development is treated as a goal in its own right and that increased efforts are made to identify the objectives it seeks to achieve;
- Support to capacity development addresses three dimensions: human capacity, organisational capacity and broader institutional capacity;
- Capacity development is country owned rather than donor driven.

Collaborative partner-donor evaluation
An evaluation involving one or more organisations/institutions of the partner country and one or more donors.

Collaborative partner-donor evaluation work
Includes partner donor evaluations but also evaluation plans, evaluation syntheses (aggregating the results of several evaluations), meta-evaluations (assessing the value of a series of evaluations), and joint undertakings at any stage of the evaluation process, e.g. financing, assessing quality, or synthesizing results.

Coordinated country analytical work
Coordinated country analytical work is (1) CAW undertaken with involvement from the government, (2) CAW undertaken by two or more donors jointly, (3) CAW undertaken by one donor on behalf of another donor.

Coordinated technical cooperation:
Technical cooperation is said to be coordinated when it complies with the three following principles:

Ownership- Partner countries exercise effective leadership over their capacity development capacities. Alignment – Technical cooperation to support capacity development is aligned with the development objectives and strategies of partner countries. Harmonisation – When many donors take action to support capacity development under the lead of the partner government, they coordinate their activities and their contributions.

“For example, enhanced technical cooperation for a strengthening project.”

Country evaluation mechanism
Country specific rule, standard, coordination arrangement, regulatory body ... aimed at ensuring the quality, independence, and/or utility of evaluations. The term does not apply the own internal routines and culture of country organisations. It should rather be understood as cutting across organisations. Evaluation mechanisms typically apply to a range of policy areas or to several levels of government. They are established by public authorities and professional communities.

Country evaluation network
A professional association, a research network, or a less formal community based in the partner country and devoted at least in part to evaluation.
**Country evaluation system**
A system that is ideally composed of (1) a sustained evaluation demand at various levels in various sectors, (2) a supply of competent evaluation services, (3) a practice of utilising evaluation results in the public sector, and (4) an institutional framework securing public confidence in evaluation. The term ‘system’ suggests that the four above components are integrated into a web of virtuous circles which maintain evaluation culture, institutions, practices, and capacity over the years. The system includes individual actors, organisation networks, and mechanisms.

**Country organisation**
Partner country organisations may be located on the demand side of the “market” of evaluation services such as horizontal ministries/departments, line ministries/departments, regional or local authorities, public agencies at all levels, or country-based NGOs. They may also provide evaluation services (supply side) such as universities, consultancy firms, or internal evaluation units in governmental and non-governmental organisations. A partner-donor evaluation may involve one country organisation (typically a horizontal ministry/department) or several ones and these organisations may or may not cooperate on an equal footing. Organisations are country-based if their management is located in the country.

**Country individual actor**
Manager or staff member of a partner country organisation or country-based freelance evaluator. The term does not apply to stakeholders or individual informants who are consulted during the evaluation process. Individual actors are country-based if their main working place is in the country.

**Demand/supply sides of the evaluation system**
Country organisations on the demand side are concerned with the launching, financing, commissioning, and management of evaluations, as well as discussing, disseminating, and using evaluation results.
Country organisations on the supply side provide evaluation services, i.e. preparing and implementing data collection, analysing information, formulating findings, conclusions, lessons, and recommendations, and writing reports.

**Do no harm**
Donor interventions “Do No Harm” if they have positive or at least neutral consequences on (a) the country political processes, (b) the legitimacy of the state in society, (c) the relations between state and society, (d) the expectations society has of the state, and (e) the capacities of the state to perform its basic functions.

**Effect**
Intended or unintended change due directly or indirectly to an intervention.
**Related terms:** results, outcome.

**Effectiveness**
The extent to which the development intervention’s objectives were achieved, or are expected to be achieved, taking into account their relative importance.
**Note:** Also used as an aggregate measure of (or judgment about) the merit or worth of an activity, i.e. the extent to which an intervention has attained, or is expected to attain, its major relevant objectives efficiently in a sustainable fashion and with a positive institutional development impact.
**Related term:** efficacy.

**Efficiency**
A measure of how economically resources/inputs (funds, expertise, time, etc.) are converted to results.

**Evaluation**
The systematic and objective assessment of an ongoing or completed project, programme or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the relevance and fulfilment of objectives, development efficiency, effectiveness, impact and sustainability. An evaluation should provide information that is credible and useful, enabling the incorporation of lessons learned into the decision-making process of both recipients and donors. Evaluation also refers to the process of determining the worth or significance of an activity, policy or programme. An assessment, as systematic and objective as possible, of a planned, ongoing, or completed development intervention.

**Note**: Evaluation in some instances involves the definition of appropriate standards, the examination of performance against those standards, an assessment of actual and expected results and the identification of relevant lessons.

**Related term**: review.

**Finding**
A finding uses evidence from one or more evaluations to allow for a factual statement.

**Formative evaluation**
Evaluation intended to improve performance, most often conducted during the implementation phase of projects or programmes.

**Note**: Formative evaluations may also be conducted for other reasons such as compliance, legal requirements or as part of a larger evaluation initiative.

**Related term**: process evaluation.

**Impacts**
Positive and negative, primary and secondary long-term effects produced by a development intervention, directly or indirectly, intended or unintended.

**Internal evaluation**
Evaluation of a development intervention conducted by a unit and/or individuals reporting to the management of the donor, partner, or implementing organisation.

**Related term**: self-evaluation.

**Joint evaluation**
An evaluation in which different donor agencies and/or partners participate.

**Note**: There are various degrees of “jointness” depending on the extent to which individual partners cooperate in the evaluation process, merge their evaluation resources and combine their evaluation reporting. Joint evaluations can help overcome attribution problems in assessing the effectiveness of programs and strategies, the complementarity of efforts supported by different partners, the quality of aid coordination, etc.

**Joint learning**
The fact that actual learning occurs at the level of individuals, organisations, and networks on both partner and donor sides.

**Jointness**
The degree of “jointness” depends on the extent to which the involved organisations / institutions cooperate in the evaluation process.

**Learning by changing**
The process through which an organisation changes some its structures or procedures (e.g. creates an evaluation function) and then develops the practices associated with these changes.
Learning by connecting
The process through which networks are reshaped first (e.g. increased attractiveness and legitimacy of a professional evaluation association) with subsequent consequences on opinions and beliefs (e.g. consensus on evaluation standards).

Learning by doing
The process through which individuals carry out activities first and develop the corresponding skills through that experience.

Lessons learned
Generalisations based on evaluation experiences with projects, programs, or policies that abstract from the specific circumstances to broader situations. Frequently, lessons highlight strengths or weaknesses in preparation, design, and implementation that affect performance, outcome, and impact.

Meta evaluation
The term is used for evaluations designed to aggregate findings from a series of evaluations. It can also be used to denote the evaluation of an evaluation to judge its quality and/or assess the performance of the evaluators.

Monitoring
A continuing function that uses systematic collection of data on specified indicators to provide management and the main stakeholders of an ongoing development intervention with indications of the extent of progress and achievement of objectives and progress in the use of allocated funds.
Related terms: performance monitoring, indicator.

Outputs
The products, capital goods and services which result from a development intervention; may also include changes resulting from the intervention which are relevant to the achievement of outcomes.

Partner-donor profile
Degree of partner-donor jointness in all dimensions of the evaluation process from the decision to conduct the evaluation to the dissemination of and capitalisation on results.

Participatory evaluation
Evaluation method in which representatives of agencies and stakeholders (including beneficiaries) work together in designing, carrying out and interpreting an evaluation.

Performance
The degree to which a development intervention or a development partner operates according to specific criteria/standards/guidelines or achieves results in accordance with stated goals or plans.

Programme evaluation
Evaluation of a set of interventions, marshalled to attain specific global, regional, country, or sector development objectives.
Note: A development programme is a time bound intervention involving multiple activities that may cut across sectors, themes and/or geographic areas.
Related term: Country programme/strategy evaluation.

Quality assurance
Quality assurance encompasses any activity that is concerned with assessing and improving the merit or the worth of a development intervention or its compliance with given standards.
Note: Examples of quality assurance activities include appraisal, RBM, reviews during implementation, evaluations, etc. Quality assurance may also refer to the assessment of the quality of a portfolio and its development effectiveness.

**Recommendations**
Proposals aimed at enhancing the effectiveness, quality, or efficiency of a development intervention; at redesigning the objectives; and/or at the reallocation of resources. Recommendations should be linked to conclusions.

**Relevance**
The extent to which the objectives of a development intervention are consistent with beneficiaries’ requirements, country needs, global priorities and partners’ and donors’ policies.

*Note:* Retrospectively, the question of relevance often becomes a question as to whether the objectives of an intervention or its design are still appropriate given changed circumstances.

**Reliability**
Consistency or dependability of data and evaluation judgements, with reference to the quality of the instruments, procedures and analyses used to collect and interpret evaluation data.

*Note:* Evaluation information is reliable when repeated observations using similar instruments under similar conditions produce similar results.

**Sector programme evaluation**
Evaluation of a cluster of development interventions in a sector within one country or across countries, all of which contribute to the achievement of a specific development goal.

*Note:* A sector includes development activities commonly grouped together for the purpose of public action such as health, education, agriculture, transport etc.

**Terms of reference**
Written document presenting the purpose and scope of the evaluation, the methods to be used, the standard against which performance is to be assessed or analyses are to be conducted, the resources and time allocated, and reporting requirements. Two other expressions sometimes used with the same meaning are “scope of work” and “evaluation mandate”.

STUDY ON COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION

Country Case Study

- Colombia
## COUNTRY STUDY HANDOVER DOCUMENT

<table>
<thead>
<tr>
<th><strong>Name of the country</strong></th>
<th>Colombia</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Name of the country coordinator</strong></td>
<td>Mónica Varona</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Function of the country coordinator</strong> (job title, department, Ministry)</td>
<td>Directora de Gestión de Demanda de Cooperación (Encargada)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Official address details of the Country Coordinator (including direct telephone line and e-mail)</strong></td>
<td>Carrera 11 no. 93-53 Piso 7 APC-Colombia Tel. 6012424 Ext. 129 <a href="mailto:monicavarona@apccolombia.gov.co">monicavarona@apccolombia.gov.co</a></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Personal address details of the Country Coordinator for backup purposes (including mobile number and e-mail)</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Name(s) and functions of the author(s) in charge of the country study</strong></td>
<td>Philipp Schonrock (Consultant - CEPEI) Juana García (Consultant – CEPEI) Juan Carlos Lozano (Consultant – CEPEI)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Was there a steering committee or in-country reference group in charge of supporting the country study?</strong></td>
<td>The study conducted by CEPEI was reviewed by an internal group in APC-Colombia and shared with Spain’s Ministry of Foreign Affairs. These revisions guaranteed the quality of the study.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Did you hold a validation workshop for the country study?</strong></td>
<td>No.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Please briefly describe the follow-up steps that you intend to take following the completion of the country study (including steps undertaken so far if any)</strong></td>
<td>APC-Colombia is under the process of transformation and redefinition of its strategic tasks due to a change of general direction and the mandate of the President to focus on the coordination of international cooperation in a post-conflict phase (following the peace agreements). In this sense, APC-Colombia will focus in follow-up activities of international cooperation. Probably the promotion of joint evaluations to international cooperation will be taken into consideration, considering the information provided by the study.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Project coordinator responsible for the country</strong></td>
<td>Ziad Moussa and Pablo Rodriguez-Bilella</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Name of the External Quality Assurance expert(s)</strong></td>
<td>Pablo Rodriguez-Bilella (Quality Assurance Expert) Mohamed Hedi Manai (Thematic Author)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>First draft received on (date)</strong></td>
<td>11/2014, 12/2014</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Final draft received on (date)</strong></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
Estudio sobre el trabajo de evaluación colaborativa entre asociados y donantes en Colombia
Contenido

Capítulo 1: Los principios de la agenda de eficacia en Colombia  ........................................... 3

Objetivo de la evaluación de la DP Fase 2 en Colombia ................................................................. 3
Contexto actual de la agenda de eficacia en Colombia ................................................................. 3
Procesos y efectos desde el año 2010 ......................................................................................... 4

Capítulo 2: Estudio de casos ........................................................................................................ 6

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) .................... 6
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ......................... 10
Marco de Asistencia de las Naciones Unidas (UNDAF) ......................................................... 12
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) ..................... 15

Capítulo 3: Hallazgos y Recomendaciones ..................................................................... 20

Anexos .................................................................................................................................. 25
Capítulo 1:
Los principios de la agenda de eficacia en Colombia

Objetivo de la evaluación de la Declaración de París Fase 2 en Colombia

La evaluación de la Declaración de París en Colombia fue desarrollada durante el año 2010, por un equipo interdisciplinario que orientó su trabajo metodológico a partir de un enfoque nacional y una perspectiva territorial.

La información proporcionada a través de más de 90 entrevistas fue analizada en función de una Matriz Operativa la cual registró la información de acuerdo a tres preguntas centrales de evaluación:

1. ¿Cuáles son los factores importantes que han afectado la pertinencia y la aplicación de la Declaración de París y sus efectos potenciales sobre la eficacia de la ayuda y los resultados del desarrollo?

2. ¿Ha propiciado la aplicación de la Declaración de París una mejora en la eficacia de la provisión, la gestión y el uso de la ayuda y creado mejores asociaciones entre el país y los donantes? ¿Cómo?

3. ¿La aplicación de la Declaración de París ha reforzado la contribución de la ayuda a los resultados de desarrollo sostenible? ¿Cómo?

Contexto actual de la agenda de eficacia en Colombia

Durante la última década, Colombia ha sido uno de los mayores receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en América Latina y el Caribe. La comunidad internacional ha jugado un papel preponderante como complemento de los esfuerzos nacionales, y este hecho ha producido como consecuencia una nutrida afluencia en el país de agencias de cooperación, organismos multilaterales y Organismos No Gubernamentales (ONG) internacionales, que trabajan en diferentes áreas del desarrollo.

En efecto, desde una perspectiva económica, la cooperación internacional para Colombia no es representativa a escala nacional; sin embargo, si se analiza desde una perspectiva política, su capacidad es relevante, particularmente para influir en el diseño de políticas públicas sectoriales y para incidir en procesos locales. A pesar del poco impacto económico de la AOD sobre el Presupuesto General de la Nación, el Gobierno Colombiano inició hace varios años, las labores asociadas a la gestión y coordinación de la cooperación internacional, a través de estrategias de cooperación internacional y de la construcción de escenarios y mecanismos de diálogo político entre los actores del desarrollo.
Procesos y efectos desde el año 2010

Hoy la coordinación de la cooperación internacional no es un tema aislado a considerar por las instituciones de Gobierno, sino es un compromiso con alcance internacional, que empodera a todos los actores del desarrollo, a exigir una mayor co-responsabilidad en el tema.

La evaluación realizada en el año 2010, evidenció que los principios de eficacia plasmado en la Declaración de París, demostraron ser pertinentes para fortalecer el liderazgo del Gobierno con relación a los procesos de coordinación de la cooperación.

La Agenda de Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, no sólo actualizó el debate sobre cómo mejorar y trabajar hacia una ayuda más coordinada, sino que también puso en el centro de la discusión las responsabilidades de todos los actores involucrados. Sin embargo, los principios de eficacia han sido aplicados a velocidades diferentes. Entre los acontecimientos más significativos que han afectado la aplicación de la agenda, se pueden distinguir dos tipos de hechos. Por un lado, están los acontecimientos institucionales y declarativos que se relacionan con la configuración administrativa, la toma de decisiones oficiales y los instrumentos que implementan los principios de eficacia; por otro lado, están los acontecimientos de política, que son aquellos sucesos de contexto, tanto nacional como internacional, que terminan por afectar la aplicación de las mismas. Lo anterior se debe principalmente a:

- La creación de una nueva institucionalidad para la cooperación internacional a través de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC-Colombia).
- Con el cambio de gobierno en el año 2010, se disminuyó la voluntad política de apoyar decididamente la agenda post-Busan.
- APC-Colombia no cuenta con recursos propios para conducir evaluaciones independientes.
- Se evidencia una falta de voluntad por parte de los cooperantes tradicionales de cumplir cabalmente, con lo que sus gobiernos se han comprometido en foros y espacios internacionales.

Como se expresó en la Evaluación de la Declaración de París realizada en Colombia, es importante hacer claridad en el sentido de que la pertinencia de la DP aplica en dos niveles: en cuanto a la teoría del principio y en cuanto a la implementación del principio. La mayoría de actores encuentran pertinentes los principios de la Declaración de París desde un punto de vista teórico, no desde un punto de vista práctico o de
implementación. En términos de estrategias y marcos operativos nacionales más fuertes, es claro que el país ha hecho un esfuerzo significativo para fortalecer las instituciones nacionales en materia de cooperación internacional. Los avances normativos e institucionales dan cuenta de una mayor eficiencia para responder a la realidad con lo que están confrontados los cooperantes duales como Colombia.

Asimismo, el país cuenta con sistemas nacionales de evaluación que buscan una medición por resultados. Los sistemas de medición se estructuran en tres componentes: i. Seguimiento a resultados, ii. Evaluaciones focalizadas y iii. Difusión de resultados; esto con el fin de asegurar un vínculo de los procesos de seguimiento y evaluación con la toma de decisiones presupuestales y decisiones sectoriales. Lastimosamente las evaluaciones de políticas de desarrollo nacionales no se han integrado todavía a los programas de cooperación internacional.

A la fecha se ha avanzado más en marcos informativos que en evaluaciones orientadas hacia resultados. En este mismo sentido, se han consolidado los sistemas de información, pero es de resaltar que algunos donantes no entregan la información oportuna ni tampoco tienen mecanismos formales de difusión de la misma hacia el Gobierno, los beneficiarios, ni hacia la sociedad civil. Este último aspecto es considerado crítico para la mejora sustancial, en la forma cómo se realizan las evaluaciones conjuntas para posteriormente rendir cuentas a todos los actores del desarrollo y a la opinión pública.

Con base en estas categorías de evaluación, se denota que los avances en Colombia han sido moderados. En términos de la acción sobre la rendición de cuentas asociada con el Gobierno, se aprecia que hay una mayor calidad en el enfoque y en los instrumentos generados. Sin embargo, la rendición de cuentas sigue siendo primaria, en el sentido de que su objetivo actual se basa en proporcionar información y no en asumir responsabilidades sobre actuaciones específicas.

Con respecto a la comunidad de donantes, el progreso logrado es reducido. Hasta la fecha se conocen pocos ejercicios de evaluaciones conjuntas. Desde el año 2010 hasta la fecha, el vínculo entre los sistemas nacionales de evaluación y los objetivos de política de cooperación sigue siendo bajo. Las evaluaciones de desempeño sobre efectividad de la ayuda, en lo referente a análisis a micro-escala (proyectos), meso-escala (programas) y macro-escala (sectores), son pocas. Los actores del desarrollo -tanto públicos como privados- no ha realizado presión suficiente para que la agenda de cooperación sea más consistente con los sistemas de evaluación nacional, a la vez que varios cooperantes no hacen públicas las evaluaciones de desempeño y de resultado de las misiones o programas implementados.
Capítulo 2: Estudios de Caso

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Como lo describe el Marco de Asociación País (MAP) de AECID en Colombia, los planteamientos sobre los cuales se viene trabajando la coordinación y articulación de la relación están íntimamente relacionados con la agenda internacional para la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Este documento da muestra de una importante valoración de los contenidos de las declaraciones de Monterrey, Roma y París, desde su concepción, la cual se llevó a cabo de manera concertada entre españoles y colombianos, incluyendo entidades públicas nacionales y territoriales. La AOD de España en Colombia se ubicó en 2013 en 16,2 millones de USD, ubicándose en el noveno lugar de donantes, según APC-Colombia¹, pero además registrando contribuciones de más de 530 millones USD entre 2004 y 2013, según referencias del Banco Mundial.

1. La Evaluación Compartida

La relación entre la AECID y las instituciones colombianas viene en un permanente fortalecimiento, y en un proceso de construcción de confianza. De hecho, según la APC-Colombia, esta relación fue pionera en cuanto a este tipo de ejercicios. En este caso, la evaluación compartida no solo se concentra en la evaluación, sino en todo el proceso de seguimiento y toma de decisiones; en donde se han logrado fortalecer los lazos, poniendo en práctica altos niveles de coordinación y consulta. Aun así, se han mantenido las discrecionalidades que cada una de las partes necesita para trabajar según sus propias normas. En este sentido, en el marco del proceso el trabajo de las partes se ha estructurado alrededor de los siguientes mecanismos:

1. Comité de Seguimiento al Marco de Asociación País. El comité se estableció en el mismo MAP. Son pocas las reuniones pero se reservan para asuntos del más alto nivel: en este caso entre ministros de asuntos exteriores y los directores centrales de las agencias de cooperación. Como parte complementaria de lo anterior, las partes han acordado darle un lugar importante a la puesta en marcha de evaluaciones externas al MAP,

¹ Informe de Rendición de Cuentas 2013.
lo cual se cristalizó en el primer ejercicio de evaluación intermedia adelantado en octubre de 2014.

2. **Alto Nivel.** Es un espacio creado para el diálogo entre la Directora de APC-Colombia y el Embajador / Director de AECID, el cuál ha sido diseñado para trabajar específicamente los asuntos de tipo estratégico de la cooperación que brinda España a Colombia y de las formas como ésta se pueda adelantar.

3. **Reuniones técnicas o ‘Nivel intermedio’.**

   Proponen a los donantes unos ejercicios de balance y de seguimiento, más que de evaluación. El seguimiento se hace en diferentes formatos, por un lado de tipo sectorial, y por otro siguiendo las líneas temáticas (del MAP). En estas reuniones tienen la posibilidad de mirar integralmente lo que se está logrando en el marco de la relación de cooperación, más allá de quedarse sólo en la revisión que se da en el nivel de proyectos. En algunos casos, también invitan a uno de los proyectos que hace parte del sector o área temática para que presente lo que ha logrado y cómo lo ha logrado. Fueron un total de cuatro reuniones en 2014, las cuales contribuyeron también a la preparación de la Comisión Mixta entre Colombia y España, logrando buena articulación entre los distintos mecanismos de cooperación bilateral.

4. **Seguimiento en terreno.** De manera complementaria a todo lo anterior, dos veces al año se realizan visitas conjuntas en terreno para observar lo que se está logrando a través de distintos proyectos. Estas se realizan entre funcionarios de AECID y APC-Colombia, en colaboración con las entidades y/u organizaciones que ejecutan los proyectos. En 2014, por ejemplo, se realizaron dos de estas visitas: una al departamento de Valle del Cauca (Buenaventura y Cali) y otra al departamento de Nariño (Pasto).

   En el marco de todos los esquemas, el común denominador es que se articulan los procesos de seguimiento y evaluación, con los de toma de decisiones. Esto permite que los aprendizajes se traduzcan en mejoras y cambios en la implementación de la cooperación; traduciéndose en contribuciones a la eficacia, como se verá adelante.

En adición a lo anterior, la evaluación ha incluido la práctica de evaluaciones externas en dos versiones. En la primera, han comenzado a adoptar esta práctica para evaluar la implementación del MAP de manera intermedia, adelantándose por primera ocasión en octubre de 2014. En la segunda, se ha exigido que en todos los proyectos financiados con recursos de AECID se adelanten evaluaciones por parte de consultores externos. Este fue el caso
del proyecto de Fortalecimiento al Sistema Nacional de Cooperación Internacional, al programa ERICA y el Fondo de concesión de microcréditos.

2. Contribuciones a la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

Para los entrevistados, las principales contribuciones en el sentido de Eficacia, tienen que ver con los frutos que se han recogido de un nivel de diálogo aumentado, un importante nivel de coordinación con entidades territoriales y nacionales, y una voluntad de ambas partes de continuar mejorando la manera como trabajan conjuntamente. No ha sido absolutamente fácil conciliar ambas formas de trabajar, ni tampoco de hacerlo manteniendo las particularidades y discrecionalidades que tanto el gobierno colombiano como la AECID requieren mantener. Aun así, el trabajo conjunto logrado y la confianza establecida son de un gran valor.

Todos los entrevistados estuvieron de acuerdo en afirmar que uno de las principales contribuciones de dicho proceso en materia de la agenda de Eficacia ha tenido que ver con el visible liderazgo que hay de parte de APC-Colombia en torno al proceso; una contribución importante a la apropiación. Otra de las áreas importantes, tiene que ver entonces con el proceso de alineación que se observa en este caso: no sólo el MAP es el resultado de un proceso de consulta y diálogo, la AECID con frecuencia se reúne con APC-Colombia y también —en el marco de programas como el del Agua— con entidades líderes sectoriales, como lo son el Ministerio de Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación.

Los entrevistados coincidieron en manifestar cómo ahora se está buscando la manera de hacer una mayor alineación entre los propósitos y resultados del MAP, y los del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2014-18. Esto demuestra que, no sólo hay ya alineación a un nivel general con el país receptor, sino que también se hace incluso, a nivel sectorial de programas y proyectos.

Desde el punto de vista de armonización se perciben aún retos importantes, por la enorme cantidad de actores de cooperación internacional que permanecen en el país. Dentro de los españoles, se conoce que aproximadamente el 60% de las contribuciones de AOD hacia Colombia se destinan a través de iniciativas que son implementadas por ONG españolas. A pesar de que AECID y el gobierno colombiano han fortalecido el diálogo para aumentar la armonización entre esta multiplicidad de actores, y sumando los retos que suponen los demás donantes, los retos permanecerán en el ambiente. De igual manera, las partes son conscientes de la importancia de fortalecer la gestión por resultados y la manera como
los mecanismos de seguimiento y diálogo explican muchos de los resultados que vienen obteniendo. En materia de rendición de cuentas, hay importantes contribuciones en la manera precisamente en que se ha adelantado el ejercicio de Evaluación Compartida, incluso si se puede mejorar en la publicitación de esta.

3. Aprendizajes y lecciones para la Evaluación Compartida

En adelante, será importante que los distintos mecanismos que se presentaron aquí puedan ser utilizados de una manera más consistente, ya que no todos tienen las frecuencias que a juicio de los entrevistados, debería tener (en su justa cantidad). Esto podría comenzar con una reactivación del Comité, como fue sugerido por los entrevistados. Asimismo, conviene documentar e institucionalizar de una manera más permanente la manera como se viene desarrollando la evaluación conjunta a fin de que ésta pueda sobrepasar los cambios de personal que mínimamente suceden cada 3 o 4 años. Como fue sugerido por uno de los entrevistados, el conjunto de mecanismos podrían ser formalizados a través de una guía. En este sentido, mientras la documentación de los distintos ejercicios de seguimiento y diálogo son procesos importantes para mantener y continuar fortaleciendo, también es indispensable avanzar en una mayor socialización y disponibilidad de estos por parte del público en general y otros actores.

Por otra parte, la observación del caso permite resaltar como importante el uso de los instrumentos nacionales que AECID ha empleado. Esta apuesta ha sido desde el apoyo al desarrollo de guías de explicación sobre los difíciles procesos y el apoyo al fortalecimiento del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, al igual que desde la voluntad política por apostarle a este esquema, incluso cuando ello implica incurrir en amplias limitaciones de tiempo y esfuerzo.

Es importante resaltar la alta replicabilidad que ha tenido este ejercicio en otros. De hecho, algunas de las prácticas exitosas de este ejercicio han sido utilizadas también con la Unión Europea, Estados Unidos, Suiza, Corea, Japón y el sistema de Naciones Unidas (UNDAF).

En el campo de las oportunidades de mejora, se encuentra la aún débil participación de la sociedad civil en el marco de dicho proceso, haciendo este uno de los puntos que debe ser considerado hacia futuro. Esto debería comenzar por establecer y acordar cuál es el posible rol que ésta podría tener, para posteriormente proceder a involucrarla más, en consonancia con Accra, Busán y los demás foros de Alto Nivel. En esta misma
línea, los entrevistados valoran el continuar fortaleciendo la alineación directamente con entidades públicas del nivel nacional (como el Departamento Nacional de Planeación o el Ministerio de Ambiente), aunque también plantean como un reto futuro lograr lo mismo entre las entidades estatales y aquellas organizaciones de sociedad civil que ejecutan recursos de cooperación.

Finalmente, en torno a un posible escenario ‘pos-acuerdos de paz’ hay varios aprendizajes que las partes quisieron mencionar. Lo primero tiene que ver con la importancia de contar con una posición gubernamental —de llegar el momento— en torno a lo que considera que son sus prioridades, y a hacerlas claras y públicas frente a toda la comunidad de cooperantes internacionales. En segundo lugar, se rescató la posibilidad de fortalecer la confianza entre Colombia y la comunidad de donantes de la manera como se ha adelantado con España: a través de un diálogo muy fluido y franco. En tercer lugar, se sugiere tomar como ejemplo la aplicación de distintos niveles de diálogo, particularmente la combinación entre el diálogo técnico y el estratégico. El liderazgo de APC-Colombia y su articulación con las entidades líderes de cada sector también es un ejemplo de algo que sería importante para una etapa de dicho tipo. Por último, también se mencionó como posibles ejercicios a tomar en cuenta a la hora de estructurar un escenario de esta índole, los aprendizajes que han surgido de la aún no constituida Mesa de Cooperantes para el tema de Víctimas y las buenas prácticas que han surgido del Mecanismo de Coordinación en Desarrollo Rural.
USAID en Colombia, es principal cooperante en el país, y busca apoyar los esfuerzos de los colombianos para superar el conflicto y establecer las condiciones para una paz sostenible e incluyente a través de cuatro objetivos:

- Promoviendo una presencia de las instituciones y protegiendo los derechos humanos en las zonas más afectadas por el conflicto.
- Facilitando la reconciliación entre víctimas, ex-combatientes y otros ciudadanos.
- Estableciendo mejores condiciones para un desarrollo rural. Esto incluye temas como tenencia de la tierra, restitución de tierras, actividades productivas y acceso a mercados.
- Promoviendo la protección de la biodiversidad en Colombia de una manera que sea sostenible y que beneficie financieramente a las comunidades locales. Esto incluye crecimiento económico bajo en carbono, mayor inversión en la generación de energías limpias y mejor resistencia de las comunidades al cambio climático.

1. La evaluación compartida

La relación entre USAID y las instituciones del gobierno colombiano trabajan de manera conjunta en el seguimientos y evaluación de los programas y proyectos que conforman la Estrategia País. Dentro de las instancias establecidas para ese seguimiento de cada objetivo estratégico se encuentran dos reuniones de Alto nivel y cuatro técnicas para seguimiento de cada objetivo estratégico.

Asimismo, la evaluación de cada proyecto se hace día a día en terreno, con procesos de coordinación permanente, en las que USAID destina un porcentaje del presupuesto del proyecto para evaluación e impacto, assessment.

Adicional a esto, la APC-Colombia y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) realizaron un balance interno de Gobierno, buscando identificar aspectos clave frente a la gestión de la cooperación que adelanta la misión de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID en Colombia.

Se realizaron 16 reuniones entre MRE, APC-Colombia y las oficinas de cooperación y técnicas de Ministerios y entidades beneficiarias. Éste documento consensuado entre todas las entidades de Gobierno, tuvo
como objetivo realizar un balance para fin de cuatrienio y contar con una hoja de ruta para la nueva estrategia país de USAID en Colombia. Se analizaron los proyectos actuales, los resultados, los logros, los principales cuellos de botella, buscando así, posibles soluciones y la identificación de líneas de acción para los próximos años.

El resultado es un informe técnico que presenta las principales áreas de interés nacional en la materia, las restricciones y las acciones de mejora sugeridas por el Gobierno colombiano, constituyendo con ello un marco general que sugiere a USAID, contar con una mirada nacional y una ruta de trabajo potencial para el período 2014-2018, en el marco de dos (2) procesos en curso: La formulación de la Nueva Estrategia País de USAID para Colombia y del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

El balance fue presentado a USAID después de terminado, sin embargo, éste no fue participe en ninguna fase del proceso. A pesar de esto, el cooperante considera valioso el ejercicio y comparte algunos de los resultados, aunque hubiese preferido ser parte activa del proceso.

2. Contribuciones a la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

A pesar de que no se hizo con base en el Plan Nacional de Desarrollo, ni a la Estrategia de Cooperación Internacional 2010-2014, las líneas de trabajo de USAID apuntan a los esfuerzos de los colombianos para superar el conflicto y establecer las condiciones para una paz sostenible e incluyente; elementos que están alineados a través a las Estrategias País, al Plan Nacional de Desarrollo y las prioridades del gobierno nacional.

A pesar de que la evaluación no estuvo pensada en estructura específica de seguimiento con los principios de la Agenda de Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, a través de las entrevistas, se evidenció el avance en la coordinación entre las entidades de gobierno, así como la búsqueda de alineación hacia las prioridades gubernamentales.

3. Aprendizajes y lecciones para la Evaluación Compartida

Algunos de los aciertos encontrados en el proceso de este balance fueron, en primera instancia, el diálogo entre las entidades del gobierno para conocer puntos y hoja de ruta común, en especial el rol y credibilidad de APC-Colombia frente al cooperante, buscando una nueva forma de relacionarse.
Considerando que se tenía un objetivo concreto, se alcanzaron los objetivos.

En el ejercicio, se identificaron algunos aspectos que pueden tenerse en cuenta para futuros balances y evaluaciones, en especial referente a la cobertura, ya que se hizo a nivel nacional (que equivale al 5% de la cooperación total de USAID en el país), pero no a nivel territorial.

Dentro de los desaciertos y posibles temas a mejorar, se encuentra la falta de cobertura de entidades, nacionales, de sociedad civil y claramente la posibilidad de mejorar el rol y posicionamiento de APC-Colombia. Así mismo, el documento no da línea para una mejor coordinación o futuros balances, sino es únicamente la visión gubernamental.

A pesar de que cada cooperante es distinto, éste balance puede replicarse para otros casos, incluyendo la recomendación de que este sea un proceso de inclusión mayor para el cooperante así como para diferentes actores de la sociedad.

Es de destacar que USAID no condicionará la ayuda a un futuro acuerdo de paz, considerando que ya está trabajando directamente en apoyar los esfuerzos de los colombianos para superar el conflicto y establecer las condiciones para una paz sostenible e incluyente.
UNDAF, por sus siglas en inglés, es el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, firmado el 23 de julio del 2007, por el Gobierno y las Agencias, Fondos y Programas de Naciones Unidas.

El UNDAF resume los compromisos de cooperación conjunta del Sistema de Naciones Unidas (SNU) para el periodo 2008-2014, e identifica cuatro áreas de intervención específicas de acuerdo a las prioridades nacionales, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros compromisos adquiridos por el país en los ámbitos político, económico y social.

Las cuatro áreas de cooperación son:

- Pobreza, equidad y desarrollo social
- Gestión integral del riesgo y desarrollo sostenible
- Estado social de derecho y gobernabilidad democrática
- Paz, seguridad y reconciliación

1. La evaluación compartida

El documento de revisión de medio término 2008-2010, un ejercicio de revisión y alineación al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, fue realizado conjuntamente con el Gobierno nacional. A partir de esa revisión el Gobierno decidió extender por dos años más el UNDAF con el objeto de armonizar los tiempos con el ciclo de gobierno.

El equipo del SNU compuesto por 23 Agencias, Fondos y Programas, está involucrado desde la formulación, revisión y en la elaboración de los informes. De parte de Gobierno participaron MRE, APC-Colombia y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y bajo la coordinación de estas entidades, participaron algunas otras entidades de gobierno.

Teniendo en cuenta la terminación de ciclo de UNDAF en 2014, y conforme esta establecido en el marco de seguimiento y evaluación de UNDAF, SNU contrata la consultoría que da el informe sobre la evaluación del UNDAF. Si bien, es una consultoría contratada por el SNU, el gobierno participa tanto en las reuniones como en la definición de objetivos. El proceso no permite una evaluación exhaustiva de los resultados de todos los programas e intervenciones del SNU en Colombia, pero permite obtener información sobre los resultados del Marco de Asistencia, las principales contribuciones del SNU a las prioridades nacionales y las lecciones aprendidas de este periodo.

El periodo de evaluación incluye el ciclo
de programación UNDAF 2008-2012 y la extensión que corresponde al periodo 2012-2014.

De manera conjunta el gobierno y el SNU definieron 4 categorías de análisis:

- Inter-agencialidad
- Desarrollo de capacidades
- Generación de alianzas
- Incidencia en políticas públicas

También valora el cumplimiento de los 5 principios de programación conjunta que establece el UNDAF:

- Enfoque basado en derechos
- Enfoque basado en género
- Sostenibilidad ambiental
- Enfoque por resultados
- Desarrollo de capacidades

Los métodos de evaluación comprendieron:

- 33 Entrevistas abiertas y semi-estructuradas con actores clave: puntos focales del SNU para el UNDAF, Jefes de agencias del SNU, miembros de grupos inter-agenciales. Ex coordinadores de programas conjuntos del SNU, jefes de oficina de terreno del SNU, representantes del gobierno para UNDAF y principales entidades o agencias de cooperación en Colombia
- Encuestas aplicadas a 23 agencias y respuesta de 12
- Grupo focal con líderes y colíderes de los ejes UNDAF del SNU

2. Contribuciones a la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

A pesar que es una evaluación cualitativa, que valora el cumplimiento de objetivos, metas propuestas, procesos y resultados alcanzados por el UNDAF, toma en cuenta los principios de la Agenda de Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo, impacto, pertinencia, apropiación, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los resultados, entre otros. Toma en cuenta adicionalmente un análisis de valor agregado y ventajas comparativas del SNU en el país.

- Apropiación: analiza el grado de apropiación y participación de los actores como Gobierno y entidades públicas, sociedad civil y Agencias del SNU. ¿En qué medida el UNDAF ha sido acogido por
los socios y ha proporcionado un marco programático que facilita la contribución efectiva de las agendas del SNU?

- Alineación: coherencia con las políticas y prioridades del gobierno nacional. La evaluación buscó identificar si la lógica de intervención corresponde a la con la misión y filosofía de las contrapartes. ¿Qué tanto responde el UNDAF a las políticas y metas del gobierno nacional, a los lineamientos y principios de la cooperación internacional y a los planteamientos de los ODM en Colombia?

- Eficacia: ¿qué tan eficaz fue el UNDAF en lograr cumplir con los objetivos y metas planteadas? Logró el UNDAF los resultados esperados (productos y efectos)? ¿En qué grado se ha avanzado para alcanzar esos productos y efectos?

Las entrevistas evidenciaron un interés especial de articulación entre las entidades nacionales y las agencias de Naciones Unidas y una búsqueda por alineación en políticas públicas y prioridades del gobierno nacional.

3. Aprendizajes y lecciones para la Evaluación Compartida

La evaluación cumple con la definición de criterios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y existe un interés particular del gobierno de acercarse a procedimientos OCDE en este momento, considerando que se ha iniciado un proceso para el ingreso del país.

Se identificaron algunos aciertos en el ejercicio, como plantear de manera conjunta los objetivos a evaluar, los programas conjuntos, mirar hasta qué punto trabaja cooperación y en qué trabaja el Gobierno, limitar roles. Fue una consulta incluyente y sobre todo con un enfoque de buscar complementariedad.

Entre los desaciertos, faltó más participación territorial, de más actores, viajes territoriales, incluir a la sociedad civil y un elemento que han reportado de manera insistente, es el reto permanente de medir la interagencialidad.

Es un ejercicio que no sólo debe ser replicable, sino que el ejercicio del UNDAF con APC-Colombia, MRE y DNP, se ha tomado como piloto para futuros ejercicios de evaluación con otros cooperantes; ya que evidencia el apoyo del cooperante a una iniciativa de gobierno en alineación con el Plan Nacional de Desarrollo.
En cuanto a lo que puede esperarse frente a la firma de los acuerdos de paz, UNDAF está alineado con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, pero el gobierno insiste en que la cooperación no debe estar sólo limitada a los acuerdos y que al ser un país de renta media, la AOD debe ir más allá incluyendo también la Cooperación Sur-Sur y triangular.
Según el informe de Rendición de Cuentas de APC-Colombia para 2013, la ayuda internacional para los temas relacionados con Víctimas, Reconciliación y Derechos Humanos ocupó el primer lugar, con contribuciones que solo para ese año sumaron 146,6 millones USD y representando el 25% de la AOD recibida. La lista de los cooperantes internacionales que vienen apoyando –en distintas modalidades- particularmente el área de las políticas de atención y reparación de las víctimas del conflicto en Colombia es amplia. Entre otros, se encuentran Estados Unidos, Suiza, España, Suecia, varias agencias del Sistema de Naciones Unidas —como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiado (ACNUR) —, Canadá, la Unión Europea, Alemania y Japón. Ante la importante cantidad de donantes, de ONG que trabajan en este eje y de las múltiples entidades del Estado colombiano que trabajan el tema, contar con un mecanismo de coordinación de la cooperación internacional ha sido una idea altamente valorada y añorada por la amplia mayoría de estos actores. Dicha posibilidad, a pesar de ello, cuenta con importantes retos que a pesar de los distintos esfuerzos han detenido el que se concrete.

1. La Evaluación Compartida

Este es un caso que da muestra de las dificultades y retos que se viven cuando se debe iniciar el proceso de articulación integral de manera multilateral, en particular cuando se cuenta con una amplia institucionalidad en el país receptor. Antes de describir las iniciativas que aquí se han tejido, es indispensable estructurar el contexto: un país con más de 7 millones de víctimas del conflicto armado, con un conflicto de más de 60 años y que se encuentra en una nueva fase de negociación de paz. En un contexto de países de renta baja y con debilidad institucional, la coordinación ya sería un reto de enormes proporciones, como lo han sido en el caso de varios países africanos, por la multiplicidad de ONG, donantes y organismos multilaterales.

Sin embargo, en Colombia los retos de coordinación aumentan por la cantidad de actores estatales que existen, en un tema como este: El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) está compuesto por todas las entidades nacionales, departamentales y municipales, tanto gubernamentales como estatales, que tienen cualquier tipo de responsabilidad en cuanto a la formulación e implementación de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas en Colombia. Solo a nivel nacional, estamos hablando de 47 entidades.
Por esta razón, en 2013 la APC-Colombia (en el marco del proyecto AECID para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Cooperación Internacional) contrató una consultoría cuyo objeto fue diseñar una propuesta de mecanismo de coordinación de la cooperación internacional brindada en la atención y reparación integral a las víctimas. La consultoría —liderada por Verónica Hinestroza y Beatriz Eugenia Vallejo— concluyó que un mecanismo de coordinación debería articularse a instrumentos ya existentes, por lo cual propuso la creación de otro Subcomité dentro del SNARIV dedicado exclusivamente a la coordinación de la cooperación internacional, en diálogo con el Subgrupo de Justicia Transicional conformado por el grupo de donantes —ya en funcionamiento—, como parte del Grupo de Cooperantes. Dicho comité estaría conformado por los ministerios de Justicia y Hacienda, el Departamento para la Prosperidad Social, el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad Administrativa para la Atención Integral a las Víctimas (UARIV) y 2 representantes de la comunidad internacional de donantes (un líder y dos colíderes del subgrupo de Donantes de Justicia Transicional). Allí se centralizaría la información sobre demanda y se coordinaría con la oferta, con un enfoque regional y de apoyo a la Estrategia SNARIV en el Territorio.

De manera alternativa a esta propuesta, también surgió otra sugerencia que le fue presentada por otras partes a APC-Colombia: la idea de que todos los temas de cooperación internacional se articulen en los actuales Subcomités del SNARIV de manera transversal. Ambas propuestas han sido a la fecha compartidas con la Unidad de Víctimas, pero no se ha logrado aún un consenso frente a las propuestas o el camino a seguir. De hecho, los donantes consultados manifestaron su interés en conocer más al respecto y en la importancia de avanzar en torno a un mecanismo de coordinación. En el marco de cualquiera de las dos alternativas hay un acuerdo general de la importancia de que haya un fuerte liderazgo de parte de la UARIV —como coordinadora del SNARIV— y de APC-Colombia —como entidad responsable de la cooperación internacional en Colombia—; una de las complejidades ha girado alrededor de definir quién deberá liderar la puesta en marcha del mecanismo.

Aún sin haber logrado la puesta en marcha de dicho mecanismo, hay interesantes avances que surgen de este caso. En primer lugar, los avances que se registran en la coordinación de donantes y cooperantes humanitarios. Aquí, bajo el liderazgo del SNU y MRE, se ha logrado consolidar el uso del Equipo Humanitario del País, como el principal foro operacional de acciones humanitarias en el país. Es presidido por el Coordinador Residente, con la asistencia técnica de
OACDH, y lo conforman 11 agencias de Naciones Unidas, un representativo número de ONG internacionales y, en calidad de observadoras, ECHO, Médicos Sin Fronteras y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CIRC). Dicho equipo se reúne al menos mensualmente y se subdivide en nueve zonas prioritarias de énfasis territorial: Nariño, Putumayo, Cauca y Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Montes de María, Arauca y Norte de Santander. El esquema ha resultado además exitoso para donantes internacionales que siguen contando con una importante agenda humanitaria en Colombia, como es el caso de: Suiza, ECHO, Canadá, España, Noruega, Suecia, Reino Unido y EE.UU.

Aunque la implementación de políticas exclusivamente para las víctimas con las que trabaja la UARIV no es el centro de este comité, su coordinación ha sido vital para que en la atención humanitaria —que con frecuencia involucra a las víctimas del conflicto armado— se mantenga una impecable coordinación y se prevenga cualquier posibilidad de revictimización. El nivel de coordinación ha logrado que se comparta información a niveles muy importantes. Por ejemplo, las agencias que hacen parte del mecanismo cuentan con acceso al Registro Único de Víctimas, contando con la posibilidad de actuar de manera efectiva con estas, acompañándolas en su paso por los distintos puntos de la ruta de atención y la oferta pública de apoyo ante sus necesidades. Esto ha logrado disminuir la duplicación y ha aumentado la alineación alrededor de la ruta de atención implementada por las autoridades colombianas.

De manera parecida, se identificaron también esfuerzos de coordinación en los cuales viene participando —y aumentando su liderazgo— la UARIV alrededor de los esquemas de transición, la puesta en marcha de un esquema de cofinanciación y más recientemente en la reestructuración del Fondo de Justicia Transicional. Este último, un mecanismo con buenos resultados en materia de armonización y alineación, se plantea ahora como un espacio desde donde también se articularán esfuerzos hacia los temas de reparación de las víctimas y el seguimiento a los incidentes de reparación.

__2__ Este registro reúne todas las declaraciones e historiales de victimización que esta población ha reportado ante las autoridades, certificando así quién forma parte de esta vulnerable población y permitiendo así que las organizaciones e entidades oficiales brinden el apoyo diferencial que es requerido.

__3__ Este fondo fue creado en 2008, tras una alianza entre Naciones Unidas y el gobierno colombiano, con el propósito de brindar apoyo político, técnico y financiero a iniciativas que favorezcan las capacidades nacionales y territoriales para el fortalecimiento institucional y la construcción de la paz. Mayor información: ver [www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/projects/crisis_prevention_and_recovery/fondo-de-justicia-transicional.html](http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/projects/crisis_prevention_and_recovery/fondo-de-justicia-transicional.html)
Finalmente, es indispensable también mencionar el ejercicio de Rendición de Cuentas Mutua que lideró APC-Colombia en torno a la cooperación internacional en apoyo a la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación para las víctimas. El informe de este ejercicio dio cuenta de la dificultad que aún persiste a causa de la limitada provisión de información financiera y de proyectos por parte de los donantes (sólo 55% de la totalidad de los que participan en el sector entregó información sobre su apoyo y algunos entregaron información incompleta) y los retos que permanecen a la hora de mejorar la armonización. El informe corrobora los retos de coordinación entre entidades del Estado colombiano y la alta rotación de funcionarios públicos como otros que frenan la posibilidad de obtener mayores avances.

2. Contribuciones a la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

No fue posible para los entrevistados precisar sobre las contribuciones de un proyecto que no ha logrado consolidarse. Aun así, la creación de este mecanismo ha sido, desde el punto de vista de la APC-Colombia y la UARIV, una necesidad para poner en marcha una evaluación conjunta que derive en mayores niveles de eficacia. El tema ha sido apropiadamente identificado como estratégico por parte de todos los actores implicados, ya que ahí se concentra una gran parte de la oferta de cooperación internacional desde hace años. Más aún, cuando se cuenta con la posibilidad de iniciar una posible etapa ‘pos-acuerdos de paz’, la incorporación de este mecanismo resulta indispensable y produciría altísimo impacto.

3. Lecciones y aprendizajes

Este escenario muestra cómo la necesidad apremiada y reconocida por la amplia mayoría de actores no es el ingrediente suficiente para lograr poner en marcha esquemas de coordinación de cooperantes; más aún cuando se trata de escenarios multilaterales. Dentro de los componentes que han faltado, el primero es la necesidad por adelantar un mayor diálogo entre las entidades públicas colombianas responsables en el tema. El

---

El diálogo debe permitir avanzar más en la consolidación de una posición estatal frente a las necesidades y solicitudes puntuales que se tienen frente a la comunidad de donantes y cooperantes. La amplia mayoría de personas entrevistadas coincidió en que los esfuerzos de coordinación que han avanzado, siempre han contado con una voz clara y única desde el Estado colombiano; y esto sólo lo puede lograr este mismo Estado y sus entidades a través de grandes acuerdos programáticos.

Un segundo elemento tiene que ver con la posibilidad de acompañar este diálogo programático con la eliminación de aquellas barreras que a la fecha siguen existiendo dentro del Estado colombiano para lograr una efectiva articulación. Esto tiene que ver con los aún grandes problemas prácticos que desincentivan el uso de los instrumentos nacionales para canalizar la cooperación internacional. A pesar de los esfuerzos adelantados por APC-Colombia y los aportes de agencias como AECID, los engorrosos procesos de incorporación de recursos al Presupuesto Nacional y de conflictos entre las normas de contratación pública colombianas y las de los donantes siguen siendo la norma cotidiana. Esta limitación genera que muchos cooperantes no se vean en la obligación de construir acuerdos estratégicos con las entidades del gobierno colombiano.

El tercer elemento está relacionado con lo que se podría interpretar como una excesiva prevención de duplicación de esfuerzos entre las dos entidades colombianas llamadas a tomar el liderazgo: APC-Colombia y la Unidad de Víctimas (UARIV). La puesta en marcha de un mecanismo como este ciertamente requiere que quien lo lidere asuma el desgaste que este tipo de procesos de articulación genera; y esto requiere de una voluntad política que en ocasiones puede resultar demasiado costosa y abrumadora para entidades que ya tienen grandes retos en sus respectivas áreas. Sin embargo, una alianza estratégica entre ambas entidades podría ser el diferencial para iniciar el proceso: por un lado, APC-Colombia en el liderazgo que está llamada a tener en la coordinación de la comunidad de donantes y cooperantes y, por el otro, la UARIV en la coordinación institucional de las 47 entidades públicas con injerencia en la implementación de políticas para las víctimas del conflicto colombiano.
Capítulo 3:  
Hallazgos y Recomendaciones

Hallazgos

Para este ejercicio se analizaron los cuatro casos expuestos en el capítulo anterior. De estos casos, dos fueron con cooperantes tradicionales, uno multilateral y el último fue un ejercicio multi-actor que involucró tanto a entidades nacionales como cooperantes internacionales. Lo atípico de este ejercicio fue que dos de los casos fueron efectivamente evaluaciones compartidas y los otros dos un “hibrido” de casos que no se pueden caracterizar como evaluaciones compartidas.

En concreto, las evaluaciones compartidas fueron los casos de AECID y UNDAF, los cuales cuentan con un mecanismo similar en el procedimiento utilizado para la evaluación al contratar consultores por el cooperante, de acuerdo a términos de referencia acordados con el gobierno colombiano. Los dos casos diferentes en los cuales, para uno de ellos USAID, el gobierno hizo un balance de la cooperación de la agencia cooperante entre las instituciones del gobierno y el otro, el caso de cooperación de la Unidad de Víctimas, en la que participan más de un donante.

De manera general se evidenció que cada uno de los casos tiene sus propios mecanismos, los cuales no están formalizados, al igual que carecen de líneas presupuestales concretas por parte de los actores involucrados para desarrollar evaluaciones conjuntas.

A continuación presentamos los hallazgos en las dimensiones políticas, técnicas e institucionales:

**Dimensión política**

- Falta de voluntad política por parte de los cooperantes tradicionales para compartir información y para promover ejercicios conjuntos de evaluación. Se identifica la necesidad de destinar presupuesto para este tipo de evaluaciones.
- Falta de voluntad de las instituciones de gobierno para involucrarse en la evaluación de la cooperación internacional.
- Deficiente coordinación entre instituciones cooperantes (caso víctimas).
- Falta de voluntad de las institucionales nacionales al no asignar presupuestos para este tipo de evaluaciones, que de todas formas deberán hacerse a través de presupuestos compartidos.
**Dimensión técnica**

- No existen procedimientos ni lineamientos establecidos para las evaluaciones conjuntas a micro-escala (proyectos), meso-escala (programas) y macro-escala (sectores).

- Existe la necesidad de articular las evaluaciones con los sistemas nacionales; además de identificar sistemas de información que puedan alimentar las evaluaciones compartidas.

**Dimensión institucional**

- La necesidad de articular el seguimiento y liderazgo de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en el país. Si bien se ha perdido dinamismo, hay un interés particular del país por seguir y liderar el tema. Aunque está en cabeza del MRE, la APC-Colombia debe jugar un rol importante en esta agenda.

- Al interior de los niveles directivos de APC-Colombia, se realiza seguimiento permanente a los programas y proyectos, pero no existe un equipo dentro de la institución dedicado exclusivamente a evaluación de programas y proyectos de cooperación internacional.

- Falta coordinación y apoyo de las instancias de cooperación y el DNP para poder realizar evaluaciones conjuntas de acuerdo al impacto que pueden generar a las políticas públicas.

**Recomendaciones**

**Gobierno – APC-Colombia y otras instituciones**

- El gobierno liderado por APC-Colombia, debería definir ¿qué es?, ¿qué alcance debe tener? Y, sobre todo ¿para qué hacer evaluaciones conjuntas?.

- Trabajar en marcos de rendición de cuentas hacia los cooperantes involucrados, lo cual generaría la evidencia de la gestión por resultados y esto a la vez sería una base para fortalecer los diferentes escenarios de cooperación. Todo lo anterior con el fin de basar el logro de los compromisos de la Agenda de Eficacia, que promueva un apalancamiento de nuevas formas de financiación para el desarrollo basado en resultados.

- Definir espacios e instrumentos para que a partir de la AOD, se puedan apalancar recursos para realizar evaluaciones
conjuntas. O en su caso, sería ideal que a través de un Fondo especial, APC-Colombia tuviera la capacidad técnica y financiera para programar y realizar las evaluaciones.

- Dirigir más decididamente las evaluaciones hacia actividades que involucren a todos los actores del desarrollo que participan y/o se benefician de las iniciativas de cooperación internacional. Por ende es necesario mejorar la colaboración entre los gobiernos a todos los niveles (nacional y territorial), el Congreso para que apruebe nuevos recursos para fortalecer la institucionalidad frente a la cooperación internacional, la sociedad civil para lograr el proceso más participativo posible, los organismos internacionales para apoyar los esfuerzos nacionales, y el académico para generar y transferir conocimientos sobre los procesos de cooperación en el país.

- Evaluar rigurosamente el impacto agregado de la ayuda al desarrollo y revisar su plausibilidad con el desarrollo que presenta en el país. Lo óptimo sería que se de a través de procesos abiertos de selección para conformar los equipos técnicos, los cuales tendrán que realizar su trabajo al utilizar indicadores e hitos claros y medibles a través de evaluaciones conjuntas a micro-escala (proyectos), meso-escala (programas) y macro-escala (sectores).

- Apoyar a la reducción de asimetrías y facilitar el acceso a información de calidad sobre la cooperación internacional, esto ayudaría a sentar las bases para que las futuras evaluaciones estén basadas en evidencia empírica.

- Como consecuencia al anterior punto, sistematizar las experiencias que tiene el país sobre evaluación de la ayuda al desarrollo, con el fin de compartir lecciones aprendidas en el proceso.

- Estimular la innovación para mejorar los mecanismos y tecnologías para acelerar la generación y divulgación de información sobre los resultados de las evaluaciones conjuntas, con el fin de que sirvan como insumos para los tomadores de decisiones, ejecutores e investigadores.

- Apoyar a la generación y transferencia de conocimientos a partir de la identificación de lecciones aprendidas a nivel global y en especial en la región, que ayuden a potenciar las gestiones, capacidades y habilidades de los actores del desarrollo para realizar evaluaciones conjuntas.

- Teniendo en cuenta que los cuatro casos evaluados no tienen procesos, ni
procedimientos establecidos, el gobierno colombiano y en especial APC-Colombia debe unificar tanto el lenguaje como los procedimientos para éste tipo de evaluación compartida. Ya se cuenta con mecanismos de coordinación establecida, así que se debe potenciarlos y definir las instancias de evaluación.

A pesar que es prematuro, el Gobierno debe tener una metodología base de evaluación conjunta para el diálogo y la evaluación con cooperantes y que se adapte a las especificidades de cada uno de los cooperantes. Esto con el compromiso político y económico de los donantes para la realización de las evaluaciones.

Los insumos para este tipo de evaluaciones, puede venir de los resultados de las evaluaciones de los programas y proyectos, las reuniones de alto nivel y técnicas, espacios que se han establecido como mecanismo con cada uno de los cooperantes. Y los resultados de las evaluaciones deben alimentar futuras negociaciones conjuntas. Se busca que las evaluaciones estén encaminadas a tomar decisiones para futuras actuaciones.

Es recomendable avanzar en la socialización del mecanismo de evaluación y de los hallazgos. En términos de rendición de cuentas, debería ser de conocimiento público las evaluaciones que se hagan conjuntamente con los mismos cooperantes.
Acerca de Cepei

CEPEI es un centro de pensamiento independiente sin ánimo de lucro, no gubernamental, que trabaja a través de la investigación de campo e incidencia de alto nivel, para incrementar el impacto de la cooperación internacional y el desarrollo, en América Latina y el Caribe. CEPEI es socio de instituciones de gobierno, sociedad civil y organismos internacionales, que a través de análisis, promueve, genera, y transfiere conocimiento sobre procesos de desarrollo sostenible.

CEPEI ha sido un organismo líder en la región en los procesos sobre eficacia del desarrollo y la agenda Post-2015. En lo últimos años ha conducido numerosas investigaciones y estrategias de política.

Entre sus actividades destacadas, CEPEI dirigió la evaluación nacional sobre la implementación de los Principios de la Declaración de París en Colombia y actuó como el coordinador académico de la Consulta Nacional sobre el Post-2015 en el mismo país. A nivel regional y global, CEPEI ha participado en varias iniciativas en el marco del debate de la agenda de desarrollo Post-2015 y la Alianza Global para una Cooperación Eficaz al Desarrollo.
**Perfiles de autores**

**Philipp Schönrock**

Su trayectoria profesional lo ha llevado a desempeñar cargos en diferentes países en Europa y América Latina. En la actualidad es el director del CEPEI en Bogotá D.C., Colombia. En Francia fue coordinador de proyectos especiales del Ecole de la Paix en Grenoble y asesor de la Fundación Charles Léopold Mayer para el Progreso del Hombre en París. En Alemania trabajó como asesor de Proexport en Hamburgo y como delegado ante la Exposición Universal -Expo 2000- en Hannover. Es miembro de la Junta Directiva de la Confederación Colombiana de ONG, Beyond 2015 y Co-Preside la Comunidad de Práctica sobre Gestión Orientada por Resultados en el Desarrollo del BID.

**Juana García**


**Juan Carlos Lozano**

Director de Azaí Consultores, quien actualmente es Vicepresidente del Consejo Directivo de la ONG global CISV International y Docente-Investigador asociado a la Universidad Externado de Colombia. Su más reciente publicación se encuentra incluida en el libro “Cuando el Sur piensa el Sur” sobre la Cooperación Sur-Sur, trabajo titulado “Construcción de confianza como ruta de fortalecimiento de la cooperación sur-sur descentralizada: políticas, estrategias y sociedad civil” y un artículo en el anuario OASIS titulado “La Agenda Post-2015: desafío de resiliencia que orienta la cooperación global” en co-autoría con la profesora Erli Marín. Fue Gerente de Cooperación Internacional de la Embajada Británica y ex Coordinador de Cooperación Internacional en la Dirección Distrital de
Relaciones Internacionales de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Entre otros, se destaca su participación en la reforma al programa Mosaic en CISV Internacional, en la Política Pública de Cooperación Internacional de Bogotá y la Estrategia de Cooperación Internacional del Gobierno Británico en Colombia 2007-2010. También fue Director Ejecutivo de la ONG colombiana EQUITAS y consultor externo de Transparencia por Colombia, la Fundación para la Libertad de Prensa y FESCOL.
Entrevistas

CASO AECID:
- Fernando Rey, Coordinador General, AECID Colombia
- Merche Alonso, Oficial de Programa, AECID Colombia
- Mónica Varona, Coordinadora Grupo Bilaterales, APC-Colombia
- Jimena Durán, APC-Colombia

CASO USAID:
- Edgar Muñoz, Oficial, USAID
- Alix Acevedo, Responsable del escritorio USAID, APC-Colombia

CASO UNDAF:
- María Paulina García, Oficial de Proyectos, PNUD
- Jenny Londoño, Coordinadora de Fuentes Multilaterales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia
- Dianne Towse-Smith, Enlace DNP con el Sistema de Naciones Unidas, Departamento Nacional de Planeación
- Gloria Ortiz, Coordinadora Multilaterales, APC-Colombia

CASO MESA COORDINACIÓN VICTIMAS:
- Phillip Lustenenberger, Primer Secretario, Jefe de Programa de Seguridad Humana, Embajada de Suiza
- Martin Jaggi, Director de Cooperación, COSUDE
- Rafael Parrado, Responsable Unidad de Víctimas, APC-Colombia
- Mercedes Álvarez, Responsable de Tierras, AECID Colombia
- Ana María Torres, Cooperación Internacional, Unidad para la Asistencia y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV)
Redes Sociales

@infoCEPEI

CEPEI

infoCEPEI

www.Cepei.org
Contacto
Philipp Schönrock, Director
psm@cepei.org
Priscilla Miranda, Coordinadora de Proyectos
p.miranda@cepei.org
Chapter 1: Principles of the effectiveness agenda in Colombia

Objective of the Evaluation of the Paris Declaration Phase 2 in Colombia
Current context of the effectiveness agenda in Colombia
Processes and effects since 2010

Chapter 2: Case studies
Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID)
United States Agency for International Development (USAID)
United Nations Development Assistance Framework (UNDAF)
Unit for Assistance and Reparation to Victims (UARIV)

Chapter 3: Findings and Recommendations
Annexes

Chapter 1: Principles of the effectiveness agenda in Colombia
Objective of the Evaluation of the Paris Declaration Phase 2 in Colombia

The Evaluation of the Paris Declaration in Colombia was developed in 2010 by an interdisciplinary team that based its methodological work with a national approach and a regional perspective.

The information provided through more than 90 interviews was analysed using an Operative Matrix that recorded the information with three main evaluation questions:

1. What are the important factors that affected the relevance and the application of the Paris Declaration and what were the potential effects on aid effectiveness and development results?

2. Did the application of the Paris Declaration contribute to more effective provision, management and use of aid and create better relationships between Colombia and donors? How?

3. Did the application of the Paris Declaration strengthen the contribution of aid to sustainable development results? How?

Current context of the effectiveness agenda in Colombia
Over the last ten years, Colombia has been one of the main recipients of official development assistance (ODA) in Latin America and the Caribbean. The international community has played a predominant role boosting national efforts, which has produced an increased influx in the country of cooperation agencies, multilateral organisations and international non-governmental organisations (NGOs) that work in different areas of
development.

In fact, from an economic standpoint, international cooperation for Colombia is not representative at national level. However, if it is analysed from a political standpoint, its capacity is relevant, particularly in exerting influence in the design of sectoral public policy and in local processes. Although ODA has little impact on the overall budget of the Nation, the Colombian government has started working on management and coordination of international cooperation in recent years with international cooperation strategies and building scenarios and political dialogue mechanisms for development actors.

**Processes and effects since 2010**

Today coordination of international cooperation is not an isolated issue of government institutions but rather a commitment with international scope that enables all development actors to demand more responsibility in this area.

The evaluation conducted in 2010 showed that effectiveness principles proposed by the Paris Declaration proved to be relevant in strengthening the leadership of the government with relation to cooperation coordination processes.

The aid effectiveness agenda not only brought debate up to date on how to improve and work on more coordinated assistance, but also focused discussion on the responsibilities of all the actors involved. However, effectiveness principles were applied at different speeds. Among the most significant events that affected the implementation of the agenda, two types can be noted. First there were institutional and assertive events that are related to the administrative configuration, official decision-making and instruments that implement effectiveness principles. Second there were political events that are events in context, both national and international, that end up affecting the application of the principles. This is mainly due to the following factors:

- The creation of a new institutional framework for international cooperation through the Presidential Agency of International Cooperation (APC-Colombia). The transition towards consolidation of APC made it difficult to ensure the continuity of the effectiveness agenda.
- With the change of government in 2010, political will to resolutely support the post-Busan agenda was weakened.
- APC-Colombia does not have its own resources to conduct independent evaluations.
- A lack of will of traditional cooperation partners has been noted to properly apply what their governments have pledged in international spaces and forums.

As expressed in the Evaluation of the Paris Declaration conducted in Colombia, it is important to explain clearly that the relevance of the Paris Declaration can be seen at two levels: the theory of the principle and the implementation of the principle. Most actors find the principles of the Paris Declaration relevant from a theoretical standpoint, but not from a practical standpoint or when it comes to implementation. In terms of stronger strategies and national operational frameworks, it is clear that Colombia has made significant efforts to strengthen national institutions in the area of international cooperation. The regulatory and institutional developments reflect better effectiveness in responding to the reality that dual cooperation partners such as Colombia are facing.
Colombia has national evaluation systems that seek the measurement of outcomes. Measurement systems are structured on the basis of three components: i. Monitoring results ii. Focused evaluations and iii. Dissemination of results with the aim of ensuring a link between monitoring and evaluation processes and budgetary and sectoral decision-making. Unfortunately, evaluations of national development polices have still not been incorporated into international cooperation programmes.

To date, more progress has been made in information frameworks than in results-based evaluations. In this same connection, information systems have been consolidated but it is important to highlight that some donors do not submit timely information nor do they have formal mechanisms to disseminate information to the government, beneficiaries and civil society. This last aspect is considered to be critical to substantial improvement in the way in which joint evaluations are conducted to then be accountable to all the development actors and public opinion.

Based on these evaluation categories, it was noted that progress in Colombia has been moderate. In terms of government-related action on accountability, higher quality has been assessed in the approach and in the instruments created. However accountability continues to be crucial in that its current objective is based on providing information and not in assuming responsibilities concerning specific actions.

With respect to the donor community, progress was limited. To date few joint evaluations have been recorded. From 2010 to the present date, the coordination between national evaluation systems and cooperation policy objectives has been weak. There have been few performance evaluations on aid effectiveness when it comes to analysis on a micro-scale (projects), meso-scale (programmes) and macro-scale (sectors). Development actors—both public and private—have not exerted enough pressure for the cooperation agenda to be more consistent with national evaluation systems, while various cooperation partners have not disclosed evaluations on performance and outcomes of the missions and programmes implemented.

Chapter 2: Case studies

Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID)

As the AECID’s Country Partnership Framework (CPF) in Colombia describes, approaches in which work is being done to coordinate the relationship are intrinsically linked with the international agenda for development aid effectiveness. This document shows a considerable increase in value of the contents of the Monterrey, Rome and Paris declarations since their inception, which were established jointly by Spanish and Colombian nationals, including national and regional organisations. Spanish ODA in Colombia stood at USD 16.2 million in 2013, ranking 9th among donors according to APC-Colombia1, but also recorded more than USD 530 million in contributions between 2004 and 2013, according to World Bank sources.

1. Joint evaluation

The relationship between AECID and Colombian institutions continues to grow stronger as part of a confidence-building process. According to APC-Colombia, this relationship was groundbreaking with regard to this type of exercise. In this case, the joint evaluation not

1 2013 Accountability Report
only focuses on evaluation, but on the entire monitoring and decision-making process in which ties have been enhanced, implementing high levels of coordination and consultation. Nevertheless, discretionary conditions were maintained so that each of the parties can work according to its own standards. In this connection, in the context of the process, work of the parties has been structured around the following mechanisms:

1. Monitoring Committee of the Country Partnership Framework (CPF). The committee was established under the CPF. Few meetings were held and they focused on the highest-level issues: in this case, with foreign ministries and central directors of cooperation agencies. Additionally, parties agreed to give more importance to implementing external evaluations of the CPF, which occurred in the interim evaluation ahead of schedule in October 2014.

2. High level. It is a space created for dialogue between the APC-Colombia Director and the Ambassador/AECID Director, which was designed to work specifically on strategic issues involving cooperation that Spain offers Colombia and forms in which this can be put forward.

3. "Intermediate level” technical meetings. Offer donors assessment and monitoring exercises, rather than evaluation exercises. Monitoring is done in different formats. First, there is sectoral monitoring and second, monitoring along thematic lines of the CPF. These meetings were an occasion to fully examine what has been achieved in the framework with regard to cooperation, but going beyond simply reviewing what exists at project level. In some cases, one of the project managers in the sector or thematic area is invited to present what their project has achieved and how it did so. There were a total of four meetings held in 2014 that also contributed to preparing the Joint Committee of Colombia and Spain, achieving effective coordination between the different bilateral cooperation mechanisms.

4. Monitoring in the field. In addition to what has been mentioned above, twice a year joint field visits are made to observe what is being done in the different projects by AECID and APC-Colombia officials in collaboration with the bodies and/or organisations that are conducting the projects. In 2014, for example, two of these visits were conducted: one to the Valle del Cauca Department (Buenaventura and Cali) and also to the Nariño Department (Pasto).

In the framework of all the schemes, the common denominator is that monitoring and evaluation processes are coordinated with decision-making. This enables lessons to be translated into improvements and changes in implementation of cooperation; resulting in contributions to effectiveness as will be seen later.

In addition to this, evaluation included the practice of two types of external evaluations. In the first type, this practice has started to be used to evaluate the implementation of the CPF in an interim manner, put forward for the first time in October 2014. In the second type, all of the projects funded by AECID were required to have evaluations conducted by external consultants. This was the case of the Strengthening the National System of International Cooperation project, the ERICA programme and the MicroCredit Fund.

2. Contributions to Development Aid Effectiveness
For those interviewed, the main contributions with respect to effectiveness were related to the progress made in terms of increased dialogue, a considerable level of coordination with
regional and national organisations, and the will of both partners to continue improving the way they work together. It was not at all easy to conciliate both ways of working or to do so maintaining the particularities and discretionary conditions that both the Colombian government and the AECID would like to maintain. Nevertheless, the joint work and confidence achieved are of significant value.

All interviewees agreed that one of the main contributions of this process when it comes to the effectiveness agenda was related to the visible leadership on the part of APC-Colombia in the process, which contributed significantly to ownership. In addition to the important areas, this is due to the alignment process that is observed in this case. Not only is the CPF the result of the consultation and dialogue process, the AECID meets regularly with APC-Colombia and also—in the framework of programmes such as Agua—with leading sectoral organisations, such as the Ministry of the Environment and the National Planning Department. Interviewees all stressed that better alignment is being sought between the proposals and results of the CPF, and those of the National Development Plan 2014-2018. This shows that not only is there alignment at the overall level with the recipient country but also at the sectoral level of programmes and projects.

From a harmonisation viewpoint, considerable challenges have been noted as a result of the large number of international cooperation actors working in the country. When it comes to Spanish partners, it has been found that approximately 60% of ODA contributions to Colombia are made through initiatives that are implemented by Spanish NGOS. Even though AECID and the Colombian government stepped up dialogue to increase the harmonisation of this multitude of actors, and adding the challenges facing the other donors, challenges will remain. Similarly, parties are aware of the importance of enhancing management for results and the way in which monitoring and dialogue mechanisms explain many of the results that have been obtained. With regard to accountability, there have been significant contributions made in the way in which the joint evaluation has been conducted, including on whether it is possible to raise awareness of this evaluation.

3. Lessons learned for the Joint evaluation

From now on, it will be important for the different mechanisms presented in this paper to be used in a more consistent way, considering that they do not all hold meetings as often as they should (in terms of the right quantity). This could begin with a revitalisation of the Committee, as was suggested in interviews. Moreover, it would be a good idea to document and institutionalise in a more permanent manner how the joint evaluation is developing so that it can overcome staff turnovers that occur every three or four years minimum. As suggested by one of the interviewees, all of the mechanisms could be formalised in a guide. In this regard, while the documentation of different monitoring exercises and dialogue are important processes to maintain and to continue strengthening, it is also essential to increase their widespread use and availability by the general public and other actors.

On the other hand, after observing this case, the importance of the use of the national instruments that AECID used was highlighted. This support stemmed from assistance in developing explanatory guides on the difficult processes and support in strengthening the National System for International Cooperation, as well as from political will to back this scheme, including when this entails broad limitations of time and effort.

It is important to highlight the widespread replicability that this exercise has had with regard
to other exercises. Some of the successful practices of this exercise have also been used with the European Union, United States, Switzerland, Korea, Japan and the United Nations (UNDAF).

In the area of opportunities for improvement, there is still low participation on the part of civil society in the framework of the said process, making it one of the points that should be considered for the future. This should begin by establishing and agreeing on what is the possible role that it can have, in order to then involve it more in keeping with Accra, Busan and other high-level forums. Along these same lines, interviewees stressed the continuation of strengthening alignment directly with public entities at national level (such as the National Department of Planning or the Environment Ministry), although they also set out as a future challenge achieving the same between state entities and some civil society organisations that implement cooperation resources.

Finally, with regard to a possible “post-peace agreement” scenario there are various lessons that the parties wanted to mention. The first lesson deals with the importance of having a government position—when the time comes—regarding what is considered to be its priorities and make them clear and public for the entire community of international cooperation participants. The second lesson deals with the possibility of building trust between Colombia and the donor community as has happened with Spain: through very constructive and open dialogue. The third suggests taking the example of applying different levels of dialogue, particularly the combination between technical dialogue and strategy. APC-Colombia leadership and its linkage with leading entities in every sector is an example of something that would be important for this type of stage. Lastly, possible exercises to take into account when structuring a scenario of this nature were mentioned: lessons that emerged from the not yet formed table of cooperation partners on victims and best practices that were developed in the Rural Development Coordination Mechanism.

United States Agency for International Development (USAID)
USAID in Colombia, the main cooperation partner in the country, seeks to support the efforts of Colombians to overcome conflict and establish conditions for sustainable peace with four objectives:

- Promote a presence of institutions and protect human rights in the areas that are hardest hit by conflict.
- Facilitate reconciliation among victims, former fighters and other citizens.
- Establish better conditions for rural development. This includes topics such as land tenure, restoration of lands, production activities and access to markets.
- Promote the protection of biodiversity in Colombia in a sustainable manner that financially benefits local communities. This includes low-carbon economic growth, major investment in clean energy and better resilience of communities to climate change.

1. Joint evaluation
USAID and Colombian government institutions work together on the monitoring and evaluation of programmes and projects that comply with the country strategy. Within the bodies working on this joint monitoring, there are two (2) high-level meetings and four (4) technical meetings to monitor each strategic objective.
Also, the evaluation of every project is conducted on a daily basis in the field, with permanent coordination processes in which USAID devotes a percentage of the budget of the project for impact assessment.

In addition, APC-Colombia and the Ministry of Foreign Relations conducted an internal government assessment seeking to identify the key aspects for managing cooperation that the USAID mission is proposing in Colombia.

Some 16 meetings were held with the Ministry of Foreign Relations, the APC-Colombia and technical and cooperation offices of the beneficiary entities and ministries. This document jointly agreed by all the government entities, sought to establish an assessment at the end of the four-year period and establish a road map for the new USAID country strategy for Colombia. Ongoing projects, results, achievements and main bottlenecks were analysed thereby seeking possible solutions to identify lines of action for the coming years.

The result is a technical report that presents the main areas of national interest in the matter, restrictions, and actions for improvement suggested by the Colombian government providing an overall framework that it suggests to USAID, to have a national view and a road map for potential work for the 2014-2018 period in the framework of two (2) ongoing processes: the drafting of a new USAID country strategy for Colombia and the National Development Plan 2014-2018.

The assessment was presented to the cooperation partner after it was established, however it did not participate in any part of the process. Despite this fact, the cooperation partner considered the exercise to be valid. It shared some of its findings, but would have rather been an active part of the process.

2. Contributions to Development Aid Effectiveness

Although it was not done on the basis of the National Development Plan or the International Cooperation Strategy 2010-2014, the USAID lines of action target efforts of Colombians to overcome conflict and establish conditions for sustainable and inclusive peace, which are aligned in the Country Strategy and the National Development Plan and the priorities of the national government.

Although the evaluation was not designed with a specific monitoring structure in mind with the principles of the development aid effectiveness agenda, in interviews it was noted that progress was made on coordinating government entities, as well as seeking alignment concerning government priorities.

3. Lessons for the Shared Assessment

Some of the success stories in the process of this assessment were, first of all, dialogue among government entities to find points and a joint road map, especially the role and credibility of APC-Colombia for all cooperation partners, seeking a new way of dealing with each other. Since it had a concrete aim, objectives were reached.

Within the exercise, some aspects were identified that can be taken into account for future assessments and evaluations, especially those relating to the coverage, now that it has become national (equivalent to 5% of total USAID cooperation in Colombia), but not at regional level.
Some of the shortcomings and possible themes to improve include the lack of coverage of national entities and the civil society, and clearly the possibility to improve the role and positioning of APC-Colombia. Likewise, the document does not provide guidelines for better coordination or future assessments, it is only the government’s vision.

Although every cooperation partner is different, this assessment can be replicated for other cases, including the recommendation that this be a process that better includes cooperation partners and different actors in society.

It is important to note that USAID will not make aid dependent on a future peace agreement considering that it is already working directly on supporting efforts of Colombians to overcome conflict and establish conditions for sustainable and inclusive peace.

**United Nations Development Assistance Framework (UNDAF)**


UNDAF summarises joint cooperation pledges of the United Nations for the 2008-2014 period, and identifies four specific areas of intervention in line with national priorities, the Millennium Development Goals (MDGs) and other commitments made by the country in political, economic and social spheres.

The four areas of cooperation are:
- Poverty, equity and social development
- Integrated risk management and sustainable development
- Social rule of law and democratic governance
- Peace, security and reconciliation

1. **Joint evaluation**

The mid-term review report 2008-2010, a review of the alignment to the National Development Plan 2010-2014 was conducted jointly with the national government. On the basis of this review the government decided to extend UNDAF for two additional years with the aim of harmonising the times with the government term.

The UN team made up of 23 agencies, funds and programmes, is involved in drawing up and reviewing reports. On behalf of the government, the Ministry of Foreign Relations, ACP- Colombia and the National Planning Department (DNP) participated and under the coordination of these government entities, some other government entities participated.

Taking into account that the UNDAF cycle ended in 2014, and in compliance with what is established in UNDAF monitoring and evaluation framework, the UN contracted a consultancy that issued a report on the UNDAF evaluation. Although it is a consultancy contracted by the UN, the government participated in both meetings and in defining objectives. The process did not provide an exhaustive evaluation of the outcomes of all the UN programmes and interventions in Colombia, but it provided information on the outcomes of the Development Assistance Framework, the main UN contributions to national priorities and lessons learned in this period.
The evaluation period includes the cycle of the 2008-2012 UNDAF programming and the extension for the 2012-2014 period.

Jointly the government and the UN defined four categories of analysis:
- Inter-agency
- Capacity building
- Generation of alliances
- Impacts on public policy

Also the implementation of five joint programming principles established by UNDAF was highlighted:
- Right-based approach
- Gender-based approach
- Environmental sustainability
- Results-based approach
- Capacity building

Evaluation methods included:
- 33 open and semi-structured interviews with key actors: focal points of the UN for UNDAF, heads of UN agencies, members of inter-agency groups. Former coordinators of joint UN programmes, heads of UN field offices, government representatives for UNDAF and main entities or cooperation agencies in Colombia
- Questionnaires used in 23 agencies and a response from 12
- Focal group with leaders and co-leaders of the UNDAF headquarters

2. Contributions to Development Aid Effectiveness

Despite the fact that it is a qualitative evaluation that assesses the implementation of objectives, the goals proposed, processes and results achieved by UNDAF, it addresses principles on the development aid effectiveness agenda such as impact, relevance, ownership, effectiveness, efficiency and sustainability of results. It also includes an analysis of the added value and comparative advantages of the UN in the country.

- Ownership: Analyses the extent of ownership and participation of actors such as the government and public entities, civil society and UN agencies. To what extent did partners welcome UNDAF and did it provide a programming framework that facilitates the effective contribution of UN agendas?

- Alignment: Consistency with policies and priorities of the national government. The evaluation sought to identify whether the logic of intervention is in line with the mission and philosophy of the counterparts. To what extent does UNDAF address policies and goals of the national government, the guidelines and principles of international cooperation and the approaches of the MDGs in Colombia?

- Effectiveness: How effective was UNDAF in working to meet the objectives and goals established? Did UNDAF achieve the expected outcomes (products and effects)? How much progress did it make in producing these products and effects?

Interviews revealed a special interest in coordination between national entities and United Nations agencies and seeking alignment in public policies and priorities of the national government.
3. Lessons learned for the Joint evaluation

The evaluation complies with the definition of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) criteria and there is a special interest of the government to move closer to OECD procedures at that time, considering that a process has been launched to incorporate the country.

Some successes were identified in the exercise including setting objectives jointly to evaluate, joint programmes, looking to what point cooperation works and what the government is working on, and limiting roles. It was an inclusive consultation and above all with an approach seeking complementarity.

Among those achievements, there was not enough regional participation, actors, regional visits, inclusion of civil society and an element that was constantly stressed was the challenge of measuring inter-agency action.

It is an exercise that not only should be replicable, but rather the exercise of UNDAF with APC-Colombia, the Ministry of Foreign Relations and the DNP has been conducted as a pilot guideline for future evaluation exercises with other cooperation partners. This reflects the support of the cooperation partner for a government initiative in alignment with the National Development Plan.

With regard to what can be expected from the signing of peace agreements, UNDAF is aligned with the Office of the High Commissioner for Peace (OACP). However, the government stresses that cooperation should not only be limited to agreements and being a medium-income country, ODA should go further and also include South-South and triangular cooperation.

Unit for the Comprehensive Assistance and Reparation to Victims (UARIV)

According to the accountability report of APC-Colombia for 2013, international aid for areas related to victims, reconciliation and human rights ranked first, with contributions for this year along totalling USD 146.6 million and representing 25% of ODA received. The list of international cooperation partners that are providing assistance in different areas particularly for policies concerning assistance and reparation to victims of conflicts in Colombia is extensive. It includes the United States, Switzerland, Spain, Sweden, various UN agencies including the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), the United Nations Development Programme (UNDP), and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), along with Canada, the European Union, Germany and Japan. Given the substantial number of donors, NGOs and Colombian government entities working in this area, establishing an international cooperation coordination mechanism has been a highly valued and important idea for most of the actors. Notwithstanding, the possibility presents considerable challenges despite that various efforts have delayed its becoming a reality.

1. Joint evaluation

This is a case that reveals the difficulties and challenges that emerge when a comprehensive coordination process is initiated multilaterally, particularly when there is a wide range of institutional structures in the recipient country. Before describing initiatives that have been developed, it is important to provide the context: Colombia is a country with more than 7 million victims of an armed conflict of over 60 years entering a new phase of
peace negotiations. In a context of low-income countries with weak institutions, coordination will be a huge challenge as was the case in various African countries, for a large number of NGOs, donors and multilateral bodies.

However, in Colombia, coordination challenges are higher on account of the number of state actors that exist in this area: the National System for Comprehensive Assistance and Reparation to Victims (SNARIV) is made up of all national, departmental and municipal entities, both governmental and state, that have any type of responsibility regarding the drafting and implementation of public policy concerning prevention, protection, care, assistance and comprehensive reparation of victims in Colombia. At national level alone, there are 47 entities.

That is why in 2013 APC-Colombia (within the framework of the AECID project for the Strengthening of the National System of International Cooperation) contracted a consultancy whose purpose was to design a proposal for an international cooperation coordination mechanism devoted to the comprehensive assistance and reparation to victims. The consultancy, led by Verónica Hinestroza and Beatriz Eugenia Vallejo, concluded that a coordination mechanism should be linked to existing instruments. This prompted the creation of another subcommittee within the SNARIV devoted exclusively to the coordination of international cooperation in dialogue with the subgroup of Transitional Justice made up of a group of donors and which is already up and running as part of the Group of Cooperation Partners. The committee is to be made up of the Justice and Housing Ministries, the Department for Social Prosperity, the National Department of Planning, the Administrative Unit for Comprehensive Assistance and Reparation to Victims (UARIV) and two representatives of the international donor community (a leader and two co-leaders of the subgroup of transitional justice donors). That is where information is to be centralised on demand and coordinated with supply, with a regional focus and support for the SNARIV strategy in Colombia.

Alternatively to this proposal, another suggestion also emerged that was presented by other APC-Colombia parties: the idea that all international cooperation themes are linked in the current SNARIV subcommittees horizontally. Both proposals have thus far been shared with UARIV, but a consensus still has not been reached with regard to the proposals and the path to follow. Therefore the donors consulted showed interest in knowing more in this respect and about the importance of moving forward on a coordination mechanism. In the framework of either of the two alternatives, there is overall agreement that it is important for UARIV to have strong leadership as coordinator of SNARIV and APC-Colombia, as the entity responsible for international cooperation in Colombia. It was difficult to determine who should lead putting the mechanism in place.

Even without having implemented the mechanism, interesting developments have been made on this case. Firstly, developments have been seen in the coordination of donors and humanitarian cooperation partners. Under the leadership of the United Nations and the Ministry of Foreign Relations, the use of the humanitarian team of the country has been consolidated as the main operational forum for humanitarian action in Colombia. It is presided by the resident coordinator, with the technical assistance of OHCHR, and made up of 11 United Nations agencies, a representative number of international NGOs and, as observers, ECHO, Doctors Without Borders and the International Committee of the Red Cross (ICRC). The team meets at least on a monthly basis and is divided into nine priority areas of regional emphasis: Nariño, Putumayo, Cauca and Valle del Cauca, Chocó,
Antioquia, Montes de María, Arauca and Norte de Santander. The scheme was successful for international donors that continue to have an important humanitarian agenda in Colombia, as is the case of: Switzerland, ECHO, Canada, Spain, Norway, Sweden, the United Kingdom and the United States.

Although the implementation of policies exclusively for victims with whom UARIV works is not the focus of this committee, its coordination was vital for humanitarian assistance — that often involves victims of armed conflict—to maintain an impeccable coordination and prevent any possibility of revictimization. The level of coordination achieved has been sufficient to enable the sharing of information at many important levels. For example, agencies involved in the mechanism have access to a special victims register, *Registro Único de Víctimas*\(^2\), with the possibility of acting effectively with them, supporting them in their action on the different points of the assistance and public aid road map and on the basis of needs. As a result, duplication has decreased and there has been better alignment with the assistance road map implemented by Colombian authorities.

Similarly, coordination efforts were also identified in which UARIV is participating—enhancing its leadership—regarding transitions schemes, implementing a co-financing scheme and more recently restructuring the Transitional Justice Fund\(^3\). This fund, a mechanism with good results when it comes to harmonisation and alignment, is now a forum in which efforts are coordinated on victim reparation themes and on monitoring reparations.

Lastly, it is also important to note the mutual accountability exercise led by APC-Colombia concerning international cooperation supporting the implementation of public policy in the care, assistance and reparation of victims. The report on this exercise\(^4\) explains the difficulty that still persists due to the limited provision of financial information and projects by donors (only 55% of those participating in the sector submitted information on aid and some submitted incomplete information) and challenges that remain in improving harmonisation. The report confirms the challenges of coordination between entities of the Colombian State and the high turnover of government officials and others that slow the possibility of obtaining major progress.

**2. Contributions to Development Aid Effectiveness**

Interviewees were not able to provide information on contributions of a project that was not able to be consolidated. Nevertheless the creation of this mechanism was, from the point of view of APC-Colombia and UARIV, a need to implement a joint evaluation that addresses all the major levels of effectiveness. The theme was appropriately identified as a strategy for all the actors involved, provided that it is focused on a large portion of international cooperation being offered for many years. But when there is a possibility to

\(^2\) This register collects all statements and records of victimization that this population has reported to authorities, thereby certifying who makes up this vulnerable population and enabling official entities and organizations to provide the differentiated aid that is required.

\(^3\) This fund was created in 2008, through an alliance between the United Nations and the Colombian government, with the purpose of providing political, technical and financial assistance to initiatives improving national and regional capacities for institution building and peace building. To find out more visit: [www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/projects/crisis_prevention_and_recovery/fondo-de-justicia-transicional.html](http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/projects/crisis_prevention_and_recovery/fondo-de-justicia-transicional.html)

start a post-peace agreement stage, incorporating this mechanism becomes crucial and would produce the highest impact.

3. Lessons learned
This scenario shows how the pressing need that is recognised by most actors is not sufficient for implementing coordination schemes of cooperation partners, even more so when it comes to multilateral scenarios. The first component that has not been met is the need to take enhanced dialogue forward among Colombian public entities working in the area. Dialogue should help advance the consolidation of a government position to address needs and specific requests to the donor community and cooperation partners. The vast majority of people interviewed agreed on the fact that coordination efforts made always had a clear and single voice form the Colombian State. This can only be achieved by this same State and its entities through major programming agreements.

A second element has to do with the possibility of accompanying this programming dialogue with the elimination of those barriers that thus far continue to exist within the Colombian state to achieve effective coordination. This concerns the practical problems that still are present and discourage the use of national instruments to channel international cooperation. Despite the efforts made by APC-Colombia and the contributions of agencies like AECID, the cumbersome processes of incorporating resources into the national budget and conflicts between the Colombian public procurement rules and those of donors continue to be the daily norm. Because of this limitation, many cooperation partners do not see the obligation to draw up strategic agreements with the Colombian government entities.

The third element is related to what could be interpreted as excessive prevention of the duplication of efforts between the two Colombian entities called upon to assume leadership: APC-Colombia and UARIV. The implementation of a mechanism like this certainly requires that the entity leading it assume the wear and tear that this type of coordination process generates. This requires a political will that on occasion can be too costly and overwhelming for entities that are already facing huge challenges in their respective areas. However, a strategic alliance between both entities could make the difference in initiating the process. On the one hand, APC-Colombia in a leadership role tasked with the coordination of the community of donors and cooperation partners, and on the other hand, the UARIV tasked with the institutional coordination of 47 public entities implicated in the implementation of policies for victims of Colombian conflict.

Chapter 3: Findings and recommendations

Findings
For this exercise, the four cases explained in the earlier chapter are studied. In these cases, two were with traditional cooperation partners, one was multilateral and the last one was a multi-actor exercise that involved both national entities and international cooperation partners. What was unique about this exercise was that two of the cases were effectively joint evaluations and the other two were hybrid evaluations of cases that cannot be considered joint evaluations.

Concretely, joint evaluations were conducted by AECID and UNDAF. They both used a mechanism that was similar to the procedure used for the evaluation of contracting consultants by the cooperation partners in accordance with the terms of reference agreed
with the Colombian government. The two different cases in which, for USAID, the government took stock of the cooperation agency among government institutions and for the case of UARIV, in which more than one donor participated.

Generally, it was shown that each case has its own mechanisms, which are not formalised, for which there was a lack of concrete budgetary lines from actors involved in developing joint evaluations.

The findings in political, technical and institutional dimensions can be found below:

**Political dimension**

• Lack of political will on the part of traditional cooperation partners for sharing information and joint evaluation exercises. The need to devote a budget to this type of evaluation was identified.

• Lack of will of government institutions to get involved in the evaluation of international cooperation.

• Lack of coordination between cooperation institutions (victims case).

• Lack of will of national institutions by not allocating budgets for this type of evaluation, that in any case should be done via shared budgets.

**Technical dimension**

• Procedures and alignments do not exist for joint evaluations at micro-scale (projects), meso-scale (programmes) and macro-scale (sectors).

• There is a need to link evaluations with national systems; in addition to identifying information system that can be used in joint evaluations.

**Institutional dimension**

• The need to coordinate monitoring and leadership of the aid effectiveness agenda in the country. Although it has lost momentum, it is of special interest to the country to monitor and lead this theme. Even though the Ministry of Foreign Relations is in charge, APC-Colombia should play an important role in this agenda.

• In the APC-Colombia management programmes and projects are constantly monitored, but there is no specific team devoted exclusively to analysis, monitoring, tracking and evaluation of international cooperation programmes and projects.

• There is a lack of coordination and support of cooperation bodies and the National Planning Department so as to be able to conduct joint evaluations according to the impact that public policies can generate.

**Recommendations**

**Government – APC-Colombia and other institutions**
The government led by APC-Colombia should define what it is, what aim it should have and above all why joint evaluations should be conducted.

Working in accounting frameworks for involved cooperation partners, which would generate evidence of the results-based management. This would also serve as a basis for strengthening the different cooperation scenarios. All of this would have the purpose of achieving the commitments of the aid effectiveness agenda, which promotes higher leverage of new forms of financing for results-based development.

Defining spaces and instruments so that using official development assistance (ODA), resources can be leveraged to conduct joint evaluations. Or in this case it would be ideal for APC-Colombia, through a special fund, to have the technical and financial capacity to programme and conduct evaluations.

Directing evaluations more resolutely towards activities that involve all development actors that participate and/or benefit from international cooperation initiatives. Hence it is necessary to improve the collaboration between governance at all levels (national and regional), congress so as to approve additional resources to strengthen institutionalism when it comes to international cooperation, civil society to make the process as participatory as possible, international bodies to support national efforts, and the academic sector to generate and transfer knowledge on the country’s cooperation processes.

Evaluating extensively the aggregated impact of development assistance and review its plausibility with the development proposed in the country. It would be best to use open selection processes to train technical teams, which would have to conduct their work using clear and measurable indicators and milestones with joint evaluations at micro-scale (projects), meso-scale (programmes) and macro-scale (sectors).

Supporting the reduction of imbalances and facilitating access to quality information on international cooperation, this would help lay the foundations for future evaluations to be based on empirical evidence.

As a consequence to the former point, systemising experiences that the country has on coordination and evaluation of development assistance with the purpose of sharing lessons learned in the process.

Stimulating innovation to improve mechanisms and technologies to step up the generation and disclosure of information on the results of the joint evaluations to serve as input for decision-makers, implementers and investigators.

Supporting the generation and transfer of knowledge based on the identification of lessons learned globally and specifically in the region that helps bolster management, skills and abilities of development actors to conduct joint evaluations.

Taking into account that the four cases evaluated do not have established processes or procedures, the Colombian government and especially APC-Colombia should align language and procedures for this type of joint evaluation. They already use established coordination mechanisms and should realise their potential and define evaluation bodies.
• Although premature, the government should have a methodology based on joint evaluation for dialogue and an evaluation with cooperation partners and that is adapted to the specific features of each of the cooperation partners. This with the political and economic commitment of donors to conduct evaluations.

• Input for these types of evaluations can stem from results of joint committees, evaluations of programmes and projects and high-level and technical meetings that are established as a mechanism with each of the cooperation partners. And the results of the evaluations should provide information for future joint committees and joint negotiations. Evaluations are intended to take decisions for future actions.

• It is important to promote widespread use of the evaluation mechanism and findings. In terms of accountability, public awareness should be raised about the evaluations that are conducted jointly with the same cooperation partners.

About CEPEI
CEPEI is an independent, non-profit, non-governmental think tank, working through field-based analysis and high-level advocacy to increase the effectiveness of international development cooperation in Latin America and the Caribbean. CEPEI works closely with government institutions, the civil society and international bodies, which through analysis, promote, generate and transfer knowledge about effective sustainable development processes.

CEPEI has been a lead agency in the region with regard to processes concerning the development effectiveness and the Post-2015 agenda. In recent years, it has conducted numerous research and policy strategies.

Among other activities, CEPEI conducted the national evaluation of the implementation of Paris Declaration Principles in Colombia and acted as the SCO academic coordinator of the National Beyond 2015 SCO Consultation on Post-2015. At the regional and global level, CEPEI has participated in many initiatives regarding the Post-2015 Development Agenda and the Global Partnership for Effective Development Co-operation.

ANNEXES

About the authors

Philipp Shönrock
Throughout his career, Philipp Shönrock has held positions in different countries in Latin America and Europe. He is currently head of CEPEI in Bogotá D.C., Colombia. In France he worked as a special programme coordinator for the Ecole de la Paix in Grenoble and has served as an adviser to the Charles Leopold Mayer Foundation in Paris. In Germany, he worked as an adviser in Proexport in Hamburg and as a delegate for the World’s Fair—Expo 2000—in Hanover. He is a member of the governing board of the Confederación Colombiana de ONG, Beyond 2015 and co-chairs the Community of Practice on Managing for Development Results of the Inter-American Development Bank.
Juana García Duque
An industrial engineer at the Universidad de los Andes and specialist in Negotiation and International Relations at the Universidad de los Andes, Juana García Duque has a master’s degree in International Cooperation and a PhD in Latina America from the Universidad Complutense de Madrid. With 20 years experience in the private, public and third sectors and academics specialised in international cooperation, international business and emerging markets, she was the Director of International Cooperation of the Ministry of Foreign Relations of Colombia from 2003 to 2007. She has performed consulting work at national and international level. She has had work published periodically in national and international print media. She has participated in international and national seminars and forums on international cooperation. Currently she is a professor and researcher at the Faculty of Administration and assistant at the Centre of International Studies (CEI) at the Universidad de los Andes.

Juan Carlos Lozano H.
Director of Azai Consultores and currently Vice President of the Board of Directors of the international NGO, CISV International, and associate professor and researcher at the Universidad Externado de Colombia. His most recent publication is in the book Cuando el Sur piensa el Sur (When the South thinks about the South) on South-South cooperation and his work is entitled “Construcción de confianza como ruta de fortalecimiento de la cooperación sur-sur descentralizada: políticas, estrategias y sociedad civil” (Building confidence as a road to strengthening decentralised South-South cooperation: policies, strategies and civil society), and an article in OASIS entitled “La Agenda Post-2015: desafío de resiliencia que orienta la cooperación global” (The Post-2015 Agenda: the challenge of resilience that guides global cooperation) which he co-wrote with the professor Erli Marín. He was the head of international cooperation at the British Embassy and former coordinator of international cooperation in the District Department of International Relations at the Municipal Government of Bogota. His notable work includes his participation in reform of the Mosaic programme in CISV International, and in public policy on international cooperation in Bogota and the international cooperation strategy of the British government in Colombia from 2007 to 2010. He was also Executive Director of the Colombian NGO EQUITAS and an external consultant in transparency for Colombian, the Fundación para la Libertad de Prensa and FESCOL.

Interviews
AECID:
• Fernando Rey, General Coordinator, AECID Colombia
• Merche Alonso, Programme Officer, AECID Colombia
• Mónica Varona, Bilateral Group Coordinator, APC-Colombia
• Jimena Durán, APC-Colombia

USAID:
• Edgar Muñoz, Official, USAID
• Alix Acevedo, USAID Desk Officer, APC-Colombia

UNDAF:
• María Paulina García, Project Official, UNDP
• Jenny Londoño, Coordinator of Multilateral Sources, Ministry of Foreign Relations, Colombia
• Dianne Towse-Smith, Coordinator with the UN, National Planning Department
• Gloria Ortiz, Multilateral Coordinator, APC-Colombia

MESA COORDINACIÓN VICTIMAS:
• Phillip Lustenenberger, First Secretary, Head of the Human Security Programme, Swiss Embassy
• Martin Jaggi, Cooperation Director, COSUDE
• Rafael Parrado, Head of Victims Unit, APC-Colombia
• Mercedes Álvarez, Responsible for Lands, AECID Colombia
• Ana María Torres, International Cooperation, Unit for the Comprehensive Assistance and Reparation to Victims (UARIV)
STUDY ON COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION

Country Case Study

- Ghana
<table>
<thead>
<tr>
<th>Name of the country</th>
<th>Ghana</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Name of the country coordinator</td>
<td>Nana Opare-Djan</td>
</tr>
<tr>
<td>Function of the country coordinator (job title, department, Ministry)</td>
<td>Deputy Director, M&amp;E Division National Development Planning Commission</td>
</tr>
<tr>
<td>Official address details of the Country Coordinator (including direct telephone line and e-mail)</td>
<td>National Development Planning Commission No. 13, Switchback Road P.O.Box 633, Cantonments Accra, Ghana EMAIL: <a href="mailto:nana.oparedjan@gmail.com">nana.oparedjan@gmail.com</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Personal address details of the Country Coordinator for backup purposes (including mobile number and e-mail)</td>
<td>P.O.Box Kd 83, Kanda, Accra Ghana</td>
</tr>
<tr>
<td>Name(s) and functions of the author(s) in charge of the country study</td>
<td>Stephen Ampem-Darko Senior Associate Development Consultant</td>
</tr>
<tr>
<td>Was there a steering committee or in-country reference group in charge of supporting the country study?</td>
<td>Dr. I.F. Mensa-Bonsu - Chairman, NDPC Nana Opare-Djan - Country Coordinator, NDPC Mrs. Dede Bedu-Addo - Member, Coordinator, GMEF Mr. Eric Okrah - Member, UNFPA Mrs. Angela Brown-Farhat - Member, Danish Embassy Mr. Joseph Antwi - Member, MoF Miss Mercy Azoomah Issah - Secretary, NDPC</td>
</tr>
<tr>
<td>Did you hold a validation workshop for the country study? If yes kindly provide date, a picture if available and a list of attendees</td>
<td>Validation workshop was held on Friday, February 27, 2015. Dr. I.F. Mensa-Bonsu Nana Opare-Djan Mrs. Dede Bedu-Addo Mr. Eric Okrah Ms Mercy Azoomah Issah Mr. Joseph Antwi Mr. Jonathan Azasoo Mr. Farouk Anderson Dr. Felix Addo-Yobo Ms. Severa Serwa Mr. Stephen Ampem-Darko</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Please briefly describe the follow-up steps that you intend to take following the completion of the country study (including steps undertaken so far if any).

NDPC hope to pilot three CPDEs from 2016 to 2018. The three countries earmarked for the future CPDE are: Canada, France and Germany. However, Denmark has been identified as a fourth country for quality check and technical evaluation backstopping. The purpose for this was informed by the earlier CPDE experience of Denmark and Ghana.

The first pilot CPDE to be commissioned will be based on the evaluation commissioned by Canada that was conducted by an independent assessment of CIDA programmes in Ghana delivered through various CIDA channels, and focused on the 1999-2005 Country Development programming Framework (CDPF). Canada’s CPDE will involve the ‘Evaluation of Canada’s Programs in Ghana from 2006 to 2014’. The proposed joint evaluation experience between Canada and Ghana will seek to assess Canada’s developmental efforts in Ghana from 2006 to 2014 and to compare the evaluation outcomes attained to the results of the ‘Evaluation of Canada’s Program 1999 to 2005’.

The second future CPDE will be the French Support Project for Public Sector Reform based on a reform policy that was progressively worked out between France and Ghana. The objective of the French cooperation was to strengthen the central government capacities in order to put the reform in practice. The project was interested to evaluate whether a new project on accountability of central and local public administrations of Ghana would allow the continuation of some activities along the lines defined by the Government of Ghana, particularly with respect to strengthening the capacity of public services and enhancing the cost-effectiveness of subverted agencies.

The third CPDE to be commissioned will be the Ghana-German CPDE. This Ghana-German CPDE will be commissioned to evaluate Germany support to Ghana for tackling urban poverty using integrated urban planning approaches that underlined the project. Particular attention will be paid for the involvement of the population in decision-making, especially the considerations given to poorest residents and the services rendered by Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit Internal Services (GIZ IS).
| **Project coordinator responsible for the country** | Ian Hopwood |
| **Name of the External Quality Assurance expert(s)** | Jim Rugh (Quality Assurance Expert)  
Ian Hopwood (Project Coordinator)  
Mohamed Hedi Manai (Thematic Author) |
| **First draft received on (date)** | 01/2015, revised draft 02/2015 |
| **Final draft received on (date)** | 03/2015 |
COLLABORATIVE PARTNER-DONOR

EVALUATION WORK

Ghana Country Case Study

Final Report

March, 2015
Table of Contents

List of abbreviations and acronyms ................................................................................. i
Executive Summary ........................................................................................................ v

INTRODUCTION ............................................................................................................... 1

Section I: Background and context of the Ghana Country Case Study ............................. 1
Study objectives: ............................................................................................................... 1
Study components ........................................................................................................... 1
The interest of the country case study for Ghana .............................................................. 1

Section II: The existing evaluation system in Ghana ......................................................... 3
Cross Sectoral Planning Groups (CSPGs) ......................................................................... 3
Achievements .................................................................................................................. 6
Challenges ....................................................................................................................... 7
Strengthening the evaluation system under GSGDA II (2014-2017) .............................. 8
Guiding Principles ......................................................................................................... 8
Methodology for the study .............................................................................................. 9
Challenges and limitations of the study .......................................................................... 10

PART I: REVIEW OF THE PARIS DECLARATION EVALUATION EXPERIENCE IN GHANA ........................................................................................................... 11

Introduction .................................................................................................................. 11
Key PDE Results: .......................................................................................................... 14
Limitations of the PD evaluation experience in Ghana ....................................................... 15

PART II: INSTRUCTIVE CASE STUDIES OF OTHER COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATIONS (CPDEs) ........................................................................... 16

Introduction .................................................................................................................. 16
Learning ............................................................................................................................ 18

PART III: OPPORTUNITIES FOR COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION WORK .................................................................................................................. 23

Opportunities of future CPDEs ...................................................................................... 23
Country evaluation networks and mechanisms ............................................................... 26
Policy areas with the best potential for partner-donor evaluations .................................. 28
Factors that may strengthen/weaken the benefits of partner-donor evaluations .............. 28

APPENDICES .................................................................................................................... vii

Appendix 1: Terms of Reference of the country studies ................................................... vii
Appendix 3: Team Members (Reference Group) .............................................................. x
Appendix 4: References (Documents consulted) .............................................................. xi
Appendix 5: Technical Documents –Review of PD experience in Ghana ........................... xiii
Appendix 6: Implementation work plan for the Ghana Country study .............................. xvi
List of abbreviations and acronyms

<table>
<thead>
<tr>
<th>Abbreviation</th>
<th>Description</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>AAA</td>
<td>Accra Agenda for Action</td>
</tr>
<tr>
<td>AfDB</td>
<td>African Development Bank</td>
</tr>
<tr>
<td>AFREA</td>
<td>African Evaluation Association</td>
</tr>
<tr>
<td>APR</td>
<td>Annual Progress Report</td>
</tr>
<tr>
<td>ASSFIN</td>
<td>Association of Financial Non-Governmental Organisations</td>
</tr>
<tr>
<td>BoG</td>
<td>Bank of Ghana</td>
</tr>
<tr>
<td>CBOs</td>
<td>Community Based-Organisations</td>
</tr>
<tr>
<td>CDD</td>
<td>Centre for Democratic Development</td>
</tr>
<tr>
<td>CES</td>
<td>Country Evaluation System</td>
</tr>
<tr>
<td>CG</td>
<td>Consultative Group</td>
</tr>
<tr>
<td>CIDA</td>
<td>Canadian International Development Agency now Canada</td>
</tr>
<tr>
<td>CLEAR</td>
<td>Centre for Learning Evaluation and Results</td>
</tr>
<tr>
<td>CPDE</td>
<td>Collaborative Partner-Donor Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>CPDEW</td>
<td>Collaborative Partner-Donor Evaluative Work</td>
</tr>
<tr>
<td>CPI</td>
<td>Corruption Perception Index</td>
</tr>
<tr>
<td>CSPGs</td>
<td>Cross-Sectoral Planning Groups</td>
</tr>
<tr>
<td>CSO</td>
<td>Civil Society Organisation</td>
</tr>
<tr>
<td>DCD</td>
<td>DANIDA Contract Department</td>
</tr>
<tr>
<td>DfID</td>
<td>Department for International Development</td>
</tr>
<tr>
<td>DPs</td>
<td>Development Partners</td>
</tr>
<tr>
<td>DPCUs</td>
<td>District Planning Coordination Units</td>
</tr>
<tr>
<td>ECD</td>
<td>Evaluation Capacity Development</td>
</tr>
<tr>
<td>EVAL</td>
<td>Danish Evaluation Department</td>
</tr>
<tr>
<td>FNGOs</td>
<td>Financial Non-Governmental Organisations</td>
</tr>
<tr>
<td>FOAT</td>
<td>Functional Organisational Assessment Tool</td>
</tr>
<tr>
<td>GAS</td>
<td>Ghana Audit Service</td>
</tr>
<tr>
<td>GCCS</td>
<td>Ghana Country Case Study</td>
</tr>
<tr>
<td>GCUA</td>
<td>Ghana Cooperative Credit Unions Association</td>
</tr>
<tr>
<td>Acronym</td>
<td>Description</td>
</tr>
<tr>
<td>-----------</td>
<td>--------------------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>GHAMFIN</td>
<td>Ghana Microfinance Institutions Network</td>
</tr>
<tr>
<td>GIMPA</td>
<td>Ghana Institute of Management and Public Administration</td>
</tr>
<tr>
<td>GiZ IS</td>
<td>Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit Internal Services</td>
</tr>
<tr>
<td>GMEF</td>
<td>Ghana Monitoring and Evaluation Forum</td>
</tr>
<tr>
<td>GoG</td>
<td>Government of Ghana</td>
</tr>
<tr>
<td>GPRS I</td>
<td>Ghana Poverty Reduction Strategy</td>
</tr>
<tr>
<td>GPRS II</td>
<td>Growth and Poverty Reduction Strategy</td>
</tr>
<tr>
<td>GSGDA</td>
<td>Ghana Shared Growth and Development Agenda (2010-2013)</td>
</tr>
<tr>
<td>GSS</td>
<td>Ghana Statistical Service</td>
</tr>
<tr>
<td>IAA</td>
<td>Internal Audit Authority</td>
</tr>
<tr>
<td>IDA</td>
<td>International Development Association</td>
</tr>
<tr>
<td>IEG</td>
<td>Independent Evaluation Group</td>
</tr>
<tr>
<td>IMF</td>
<td>International Monetary Fund</td>
</tr>
<tr>
<td>MC</td>
<td>Management Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>MCA</td>
<td>Millennium Challenge Account</td>
</tr>
<tr>
<td>MCC</td>
<td>Millennium Challenge Corporation</td>
</tr>
<tr>
<td>MDAs</td>
<td>Ministry, Department and Agencies</td>
</tr>
<tr>
<td>M&amp;E</td>
<td>Monitoring and Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>MoA</td>
<td>Memorandum of Agreement</td>
</tr>
<tr>
<td>MoCA</td>
<td>Microfinance Outreach &amp; Capacity-Building Agency</td>
</tr>
<tr>
<td>MoF</td>
<td>Ministry of Finance</td>
</tr>
<tr>
<td>MLGRD</td>
<td>Ministry of Local Government and Rural Development</td>
</tr>
<tr>
<td>MMDAs</td>
<td>Metropolitan, Municipal and District Assemblies</td>
</tr>
<tr>
<td>MTDPs</td>
<td>Medium-Term Development Plans</td>
</tr>
<tr>
<td>NDPC</td>
<td>National Development Planning Commission</td>
</tr>
<tr>
<td>NDPF</td>
<td>National Development Policy Framework</td>
</tr>
<tr>
<td>NGO</td>
<td>Non-Governmental Organisation</td>
</tr>
<tr>
<td>NHIS</td>
<td>National Health Insurance Scheme</td>
</tr>
<tr>
<td>Acronym</td>
<td>Description</td>
</tr>
<tr>
<td>---------</td>
<td>-------------</td>
</tr>
<tr>
<td>OECD</td>
<td>Organization for Economic Co-operation and Development</td>
</tr>
<tr>
<td>OHCS</td>
<td>Office of Head of Civil Service</td>
</tr>
<tr>
<td>OoP</td>
<td>Office of the President</td>
</tr>
<tr>
<td>PDE</td>
<td>Paris Declaration Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>PDU</td>
<td>Policy Delivery Unit</td>
</tr>
<tr>
<td>PRSPs</td>
<td>Poverty Reduction Strategy Papers</td>
</tr>
<tr>
<td>PPMEDs</td>
<td>Policy Planning, Monitoring and Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>PM&amp;E</td>
<td>Participatory Monitoring and Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>PPA</td>
<td>Project Performance Assessment</td>
</tr>
<tr>
<td>PPAR</td>
<td>Project Performance Assessment Report</td>
</tr>
<tr>
<td>PSC</td>
<td>Public Services Commission</td>
</tr>
<tr>
<td>RAFiP</td>
<td>Rural Agriculture Finance Project</td>
</tr>
<tr>
<td>RCBs</td>
<td>Rural and Community Banks</td>
</tr>
<tr>
<td>RCC</td>
<td>Regional Coordinating Council</td>
</tr>
<tr>
<td>RFSP</td>
<td>Rural Financial Services Project</td>
</tr>
<tr>
<td>RMFIs</td>
<td>Rural and Micro Financial Institutions</td>
</tr>
<tr>
<td>RPCU</td>
<td>Regional Planning Coordinating Unit</td>
</tr>
<tr>
<td>SEND Ghana</td>
<td>SEND Ghana Foundation</td>
</tr>
<tr>
<td>SC</td>
<td>Steering Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>STAR Ghana</td>
<td>Strengthening Transparency, Accountability and Responsiveness in Ghana</td>
</tr>
<tr>
<td>SWG</td>
<td>Sector Working Group</td>
</tr>
<tr>
<td>TAs</td>
<td>Traditional Authorities</td>
</tr>
<tr>
<td>ToR</td>
<td>Terms of Reference</td>
</tr>
<tr>
<td>UNDP</td>
<td>United Nation Development Programme</td>
</tr>
<tr>
<td>UNICEF</td>
<td>United Nations Children’s Fund</td>
</tr>
<tr>
<td>VOPEs</td>
<td>Voluntary Organisations for Professional Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>WACSI</td>
<td>West Africa Civil Society Institute</td>
</tr>
<tr>
<td>WB</td>
<td>World Bank</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Ghana Country Case Study - Editorial Team members

- Nana Opare-Djan – Country Coordinator
  Deputy Director, M&E Division
  National Development Planning Commission
  No. 13, Switchback Road
  P.O. BOX CT 633, Cantonments
  ACCRA
  Email: nana.oparedjan@gmail.com

- Mercy Azoomah Issah
  Development Planning Analyst
  National Development Planning Commission
  No. 13, Switchback Road
  P.O. BOX CT 633, Cantonments
  ACCRA
  Email: missah08@gmail.com

- Stephen Ampem-Darko
  Senior Associate Development Consultant
  CICADA Consulting Limited
  1st Floor Central Block-Pentagon
  University of Ghana Campus - Legon Accra
  P.O. Box 30365 Airport Accra-Ghana
  Email: Stepamd@gmail.com, info@cicadaconsult.com
Executive Summary

Agenda 24 (3) of the Sixty-ninth session of the Second Committee United Nations(UN) General Assembly requested the Secretary-General to provide to the General Assembly at the seventy-first session an update on progress made in building capacity for evaluation, based, inter alia, on inputs from member states and entities of the UN development system, including the UN Evaluation Group and the Joint Inspection Unit, to be considered during the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system. The UN General Assembly subsequently declared 2015 as the International Year of Evaluations. However, prior to the UN resolution, there has been increased global recognition of the critical role of evaluations in the past decade to generate relevant information to guide the decisions and actions of policy makers and project managers. Yet, there seems to be little understanding of the demand for and supply of evaluations in many African countries.

This Ghana Country Case Study (GCCS) is therefore one of the steps that sought to bridge the knowledge gap on evaluation capacity development (ECD) by generating deeper insights on the status of evaluations in Ghana. The GCCS is one among some studies by partner countries and multilateral donor agencies that expressed interest and confirmed their involvement and participation in the study after a launching workshop on Study on collaborative partnership that took place in Kampala, Uganda in March, 2014. The National Development Planning Commission (NDPC) Ghana was selected based on an assessment as having a high potential to develop evaluation capacity.

NDPC recognises that evaluation capacity development as a potent public management tool that could be used to advance the way governments attain results. Again, NDPC, generally recognized that evaluations are an effective tool for ensuring accountability to citizenry as well as ensuring that policy formulation and decision making are based on evidence and that results are achieved in relation to growth and development targets. To this end, NDPC as the body responsible for coordinating planning, monitoring and evaluations in Ghana has prepared a National Monitoring and Evaluation Manual and additionally committed resources to commission numerous evaluation especially Participatory Monitoring and Evaluation (PM&E), over the years. However evaluations on achievements of country-specific assistance by external development partners against the overall development objectives as formulated in the national development policy frameworks and strategies has been low.

The GCCS was therefore conducted to:

a) understand the capacity building potential of collaborative evaluation work;
b) draw new lessons about capacity development strategies;
c) pave the way for future partner-donor collaboration on evaluation work; and
d) prepare the ground for the elaboration of a best practice document on collaborative partner-donor evaluation work.

In sum the GCCS was therefore conducted in the light of Ghanaian national policies, and in the context of the activities of other development partners. Development evaluation achievements were assessed against contemporary goals and standards. The assessment of
long-term effects was however generally restricted to the overall level of achievements of the combined support from development partners to Ghana and the country’s own efforts.

The study was carried out through a combination of desk review, including an analysis of existing evaluation products, and direct semi-structured interviews with selected key informants from across critical stakeholder groupings. The GCCS comprised an Executive Summary, Introduction and three parts.

The three parts are:
- Part I: Review of the Paris Declaration Evaluation experience in support of country evaluation systems.
- Part II: Instructive Case Studies of other collaborative partner-donor evaluations
- Part III: Opportunities for collaborative partner – donor evaluation work.

The findings revealed that the potential exist in Ghana that could be used to build the capacities of identified institutions to bridge the supply and demand gaps for evaluation results. As could be expected an increase in demand for evaluation will have the potential to drive the supply of evaluation results in Ghana. The key findings of the study include the following:

(a) Presence of evaluation tools, the National Monitoring and Evaluation Manual and the CLEAR initiative.

(b) Presence of an enabling environment for evaluation capacity development in Ghana. There is the demand for and supply of evaluations results under the current political dispensation. However, a new approach to heighten the drive for evaluations will be the development of national evaluation policy. Ghana currently has no evaluation policy that provides a clear and coherent institutional framework for evaluation within the public sector.

(c) Joint Assessment for Strengthening Monitoring and Evaluation and Statistics (JASMES) as a platform for evaluation capacity development;

(d) Presence of the decentralised planning regulations framework to support the capacity development of Government, Parliament and Interested Stakeholders to demand evaluations as part of their mandate.

(e) Limited collaborative donor-partner evaluations in Ghana. However, some development partners have collaborated with evaluation agents (research institutions and universities) on in-country evaluation capacity development initiatives. A case in point is the Joint Evaluation of Development Cooperation between Ghana - Denmark and the partnership between UNICEF, GMEF and the University of Ghana to start the first ever Master of Arts programme in Evaluation.

Practically all of the evaluation work done in Ghana so far has been development partner led, with little involvement of Ghanaian organisations and professionals. This is due to the significant gaps between the supply for and demand of evaluation outcomes. In general, local capacities to conduct high-quality evaluation are quite low.

In addition to the findings, the study identified some lessons learnt from the PDE, CPDE and the PPARs commissioned in Ghana. A review of the PDE in Ghana produced the following learning outcomes: Ownership, Civil society organizations, Challenges with country systems and the report on uneven progress of joint analytical work and shared missions thereby limiting
progress on reducing transactions cost of aid. Other lessons learnt was the PD principle on managing for results, and the use of the Corruption Perception Index (CPI) and improvement in the efficiency of aid delivery.

Additionally, a review of the Joint Denmark-Ghana evaluation experience in Ghana showed that the three principal lessons learnt were: early involvement of the recipient country in the joint evaluation is essential; joint development of the ToR that ensured mutual benefits including the use of new communication technologies which could help facilitate joint evaluation management; and the use of reference and management groups to prepare a Memorandum of Understanding (MoU) to strengthen collaboration and ensure that the evaluation results are relevant.

A further review of the project performance assessment of RFSP again portrayed similar lessons learnt that, evaluation innovations should be vetted through pilot and stakeholder consultations to ensure their suitability for the local context, the design of an effective evaluation training program required a distinct identification of the content of the training to be imparted, the capacity of trainers, and who and how many will be trained and a clear definition of measurable indicators and an appropriate M&E system can reduce a project’s ability to make timely corrections as well as to track its impact.

In summary one could understand clearly what the three approaches sought to achieve. The PDE approach reviewed the evaluation capacity in Ghana, which when compared with the Ghana-Denmark cooperation reveals that the latter approach was a joint evaluation commissioned by a donor partner and GoG officials, whilst that of the PPAR of the RFSP was a project assessment undertaken by an independent evaluation group. However lessons learnt from these three approaches informed the recommendations that provided the opportunities for future collaborative partner donor evaluations. The lessons identified will strengthen future evaluation capacity development and assist to deepen transparency and accountable governance in Ghana. Because evaluation capacity friendly conditions exist in Ghana, as listed earlier, the recommendations will guide future CPDEs.

To bridge the supply and demand gap and as a follow-up to the recommendations from the GCCS, NDPC hope to pilot three CPDEs from 2016 to 2018. The three countries earmarked for the future CPDE are: Canada, France and Germany. However, the second phase of the Denmark-Ghana CPDE (2007 to 2014) shall be identified for technical backstopping and quality assurance. The purpose for this was informed by the earlier CPDE experience of Denmark and Ghana (1990 to 2006). The lessons drawn from the pilot CPDEs shall be documented and used in future CPDE capacity development and to bridge the supply and demand gap in Ghana.

The first pilot CPDE to be commissioned will be based on the evaluation commissioned by Canada that was conducted by an independent assessment of programmes in Ghana delivered through various CIDA channels, and focused on the 1999-2005 Country Development programming Framework (CDPF). Canada’s CPDE will involve the ‘Evaluation of Canada’s Programs in Ghana from 2006 to 2014’. The proposed joint evaluation experience between Canada and Ghana will seek to assess Canada’s developmental efforts in Ghana from 2006 to 2014 and to compare the evaluation outcomes attained to the results of the ‘Evaluation of Canada’s Program 1999 to 2005’.

The second future CPDE will be the French Support Project for Public Sector Reform based on a reform policy that was progressively worked out between France and Ghana. The objective of the French cooperation was to strengthen the central government capacities in order to put the reform in practice. The project allowed the organization of training sessions and disseminating activities of administrative management techniques through seminars,
workshops, technical support missions to Ghana and visits to France in order to work with different types of administrative institutions.

The underlying idea was to improve the overall level of technical competence and to work out methodologies for focused and practical activities. The project also allowed for the establishment of partnerships between French and Ghanaian institutions devoted to the training of administrative élites. The project was interested in evaluating whether a new project on accountability of central and local public administrations of Ghana would allow the continuation of some activities along the lines defined by the Government of Ghana, particularly with respect to strengthening the capacity of public services and enhancing the cost-effectiveness of subvented agencies.

The third CPDE to be commissioned will be the Ghana-Germany CPDE. This Ghana-Germany CPDE will be commissioned to evaluate Germany support to Ghana for tackling urban poverty using integrated urban planning approaches that underlined the project, paying particular attention for the involvement of the population in decision-making, especially the considerations given to poorest residents and the services rendered by Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit Internal Services (GIZ IS). The services included developing strategies and tools for designing business and development plans for the small and medium enterprise business community, in the interests of the poor, drawing up development strategies and training modules for urban development planning, undertaking qualitative evaluation of urban development plans, developing action plans to strengthen public-private partnerships and the participation of the population in urban development planning and implementation and providing financial administration support and advisory services, in particular as regards mobilized resources. The Social Investment Fund (SIF) carried out this comprehensive poverty reduction programme for the Ghana of Government from 2007 to 2012.

In sum, the GCCS had mapped the opportunities and challenges for commissioning collaborative partner donor evaluations in Ghana. The mapping revealed that technical capacity to manage and undertake evaluations within the public sector is very low. This is a major constraint on the quality and use of evaluations. The GCCS has also helped to disclose why evaluations are often commissioned and managed by development partners rather than governments. However, the study has brought to the fore that NDPC as government’s advisor on development planning is in the position to explore the Ghanaian terrain with support from external evaluators. NDPC as stated is much informed about the local context and has the human resource in evaluation capacity development that could be harnessed and assisted by other potential suppliers’ including the academia, research institutions and civil society organisations and VOPEs to pilot and subsequently commission regular evaluations in Ghana in future.
INTRODUCTION

Section I: Background and context of the Ghana Country Case Study
This Study of Collaborative Partner-Donor Evaluation (CPDE) was mandated by the Evaluation Network of the OECD–DAC (EvalNet) after a Launching Workshop in Kampala, Uganda in March 2014. The Ghana Country Case Study (GCS) is one among some 18 studies by partner countries and multilateral donor agencies that expressed interest and confirmed their involvement and participation in the study. The joint partner-donor evaluation work is assumed to have the potential to help strengthen country evaluation systems (CES) through learning-by-doing mechanisms at various levels, provided that the CES can optimize the capacity building potential and mitigate any intended risks. As such, the study aims at reviving, enlarging and sustaining the partner-donor collaboration which was articulated during the Paris Declaration Evaluation (PDE) process. The Study therefore seeks to establish a sustained collaboration between donors and key governmental evaluation actors in order to promote collaborative work intended to strengthen country evaluation systems beyond the expected completion date of December 2014.

Study objectives:
The main purpose of the Ghana Country Case study was to establish joint learning and/or mutual accountability between donors and partner countries. However, the study specifically sought to address the following: understand the capacity building potential of collaborative evaluation work; draw new lessons about evaluation capacity development strategies; and pave the way to future partner-donor collaboration on evaluation work and prepare the ground for the elaboration of a best practice document on collaborative partner-donor evaluation work.

Study components.
The Ghana Country Case Study comprises an Executive Summary and Introduction that includes Background and context of the Ghana Country Case Study and Three parts, which are:

- **Part I**: Review of the Paris Declaration Evaluation experience in support of country evaluation systems i.e. a review of the PDE process in terms of its contribution to developing evaluation capacity;
- **Part II**: Instructive Case Studies of other collaborative partner-donor evaluations i.e. the collection of instructive stories of partner-donor evaluation work; and
- **Part III**: Opportunities for collaborative partner – donor evaluation work i.e. an exploration of future opportunities to undertake such work at partner country level.

The interest of the country case study for Ghana.
The agency with oversight responsibilities over the Country Evaluation Systems (CES) in Ghana is the National Development Planning Commission (NDPC). The NDPC in addition is the institution responsible for the coordination of the JASMES as a platform for evaluation capacity development; supporting the development of evaluation policy in Ghana; prepared the National Monitoring and Evaluation Manual and has drafted planning regulations to support the capacity development of Government agencies, Parliament and interested stakeholders to demand evaluations as part of their mandate. NDPC also collaborates with other bodies including the Multi-Donor Budget Support (MDBS) Secretariat of Ministry of Finance (MoF) and the Policy Delivery Unit (PDU) of the Office of the President (OoP) to identify several joint partner donor evaluation works and could identify and select the key among them for the pilot ex-post evaluation. Several projects listed in part three under the
opportunities for future collaboration have features of joint collaboration as reported in various partner-country development evaluations reports in Ghana.

The NDPC again coordinates the M&E Sector Working (SWG) and will assist the Reference Group for this Study and other reference groups established for future evaluations.

Again, the study is of interest not only to NDPC but to the MoF, the PDU of the OoP and Development Partners (DPs) because the Study had brought to the fore the continued resource support and the governmental commitment to effective public service delivery, strengthening government accountability to its citizens, ensuring that policy formulation and decision making are based on evidence and that results are achieved in relation to growth and development targets. To this end, GoG over the years committed significant financial resources to support a wide range of development interventions that was designed to improve the welfare of the citizenry living in Ghana. The need to know the extent of progress made towards the achievement of these interventions through evaluations was critical. The main purpose of evaluations in the development parlance in Ghana is to enhance the practice and to commission more evaluations and understand the use of evaluation results at all levels of governance in Ghana.

The NDPC and the PDU of the OoP, the Ministries, Departments and Agencies (MDAs) and the Metropolitan, Municipal and District Assemblies (MMDAs) generally recognized that evaluations were the effective tools for ensuring accountability to citizenry as well as ensuring that policy formulation and decision making are based on evidence and that results are achieved in relation to growth and development targets. The recognition for the use of evaluation results, outcomes and outputs are therefore vital tools to ensure that governments are at all times well informed of its performance, in terms of its strengths and weaknesses based on agreed key performance indicators. The government of Ghana will continue to improve service delivery for the citizenry based on these evaluation results. Evaluations are therefore seen as the main instruments for assessing the extent to which what government has done, what government pledged to do within the context of the development plans at the national, sector and district levels. Evaluations are needed to inform government at all times on its performance, whether it is doing well; whether there is a weakness; and to suggest what needs to be done to minimize the weaknesses and maximize the strengths. Despite the usefulness of evaluations, NDPC has only commissioned a limited number of participatory monitoring and evaluations in Ghana. These include: 2008 Citizen’s Assessment of the National Health Insurance Scheme and the on-going Citizen’s Assessment Survey on the Impact of the Implementation of the Capitation Grant on Access to Quality Basic Education. NDPC’s commitment to evaluating achievements of country-specific assistance by external development partners against the overall development objectives as formulated in the national development policy frameworks and strategies including the development strategy presented by Ghana in Paris in June 1993; the Ghana Vision 2020; the Interim Poverty Reduction Strategy (2000 - 2002); the Ghana Poverty Reduction Strategy (GPRS I) from 2002; the Ghana Growth and Poverty Reduction Strategy (GPRS II, 2003 - 2005) as well as Strategic Partnerships with donors and the country published since 1993 and other National M&E frameworks and plans gives credence to this commitment.

Again, controversies about aid effectiveness, for instance, date back decades and although attempts have been made in the past to address this issue, this has not yielded the desired results. The efforts and achievements could have been assessed against the contemporary context and standards prevailing at the time, when decisions were made. Though evaluations were commissioned to cover the periods mentioned, they were limited and the main emphasis was on lessons learned from the country strategies for collaboration with the identified development partner to the present were minimal. Particular attention was therefore to be paid to the lessons learned from implementation of the most recent country strategy, for instance in
Ghana under the Ghana Shared Growth and Development Agenda (GSGDA) (2010-2013) and the recommendations from this particular Ghana Country Case Study.

Additionally, a recent assessment of the Ghana CES showed that evaluations were demanded from the Bretton Wood institutions such as the International Monetary Fund (IMF), World Bank, etc who demanded Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) in 2001 from developing countries to reduce poverty in their respective countries. The request made it conditional for countries to coordinate all their developmental efforts including Monitoring and Evaluation. Hence, Ghana prepared the Medium-term Policy Frameworks from 2002 to date which includes; Ghana Poverty Reduction strategy (GPRS I); Growth and Poverty Reduction Strategy (GPRS II); Ghana Shared Growth and Development Agenda (GSGDA) and the current Ghana Shared Growth and Development Agenda (GSGDA II). The Annual Progress Reports from the above Policy frameworks emphasised on the monitoring outcomes on the implementation of the plans generated from the medium-term development policy frameworks with less emphasis on the evaluation results. Thus, although substantial achievements have been recorded in efforts by stakeholders to establish a functional, efficient and effective M&E system under the GSGDA, some key M&E challenges still persist.

The Paris Declaration (PD) represents a significant milestone in the process of reforming aid delivery and management to achieve improved effectiveness and results. The various countries represented including Ghana committed to increase efforts towards aid harmonization, alignment, managing aid for results and ensuring mutual accountability with a set of monitorable actions and indicators. The Ghana country study will therefore enable NDPC to commission future traditional evaluations, especially Ex-post evaluations but not excluding Ex-Ante, Mid-term, Final or Terminal evaluations for the various sectors of the economy in collaboration with donor partners.

Section II: The existing evaluation system in Ghana

The NDPC is the institution established and mandated by Articles 86 and 87 of the 1992 Constitution to guide the formulation of development plans and to undertake the Monitoring and Evaluation of the country’s development efforts. The NDPC advises the President and Parliament (on request) on the performance of public policy and programmes, their impacts, and on the need for policy reforms. Whereas the National Development Planning Commission Act, 1994, Act 479 established the Commission; the National Development Planning (System) Act, 1994, Act 480 specifies the planning, coordination, monitoring and evaluation functions. In fulfilment of its constitutional mandate, NDPC is in continuous dialogue with the Ministry of Finance (MoF), the Ghana Statistical Service (GSS), Office of the President, Ministry of Local Government and Rural Development (MLGRD), other MDAs, Development Partners as well as civil society on all planning and Evaluation matters. For policy formulation, planning, monitoring and evaluation purposes, the NDPC also works through Cross-Sectoral Planning Groups (CSPGs). See figure 1 below: the evaluation and coordination functions of the various actors in Ghana’s development planning process.

**Cross Sectoral Planning Groups (CSPGs)**

The National Development Planning Commission Act, 1994 (Act 479) Section 15 provides for the establishment of Cross-sectoral Planning Groups by the Commission for the integration and co-ordination of planning and development activities.

The CSPGs are composed of government and non-governmental actors: MDAs, academic and research institutions, Civil Society and Non-Governmental Organisations (CSO/NGO), the private sector and selected individuals at the national level. The NDPC will continue to
organise the CSPGs to define the national core indicators, review Evaluation reports, and make suggestions on the conduct of evaluations including participatory evaluations and other evaluation function.

NDPC prepares Annual Progress Reports (APRs) which informs stakeholders of the national evaluation results. The APRs has been designed in a participatory manner, involving as many stakeholders as possible. This approach is consistent with the policy formulation, core national indicators selection process and the Ghana country evaluation system. The involvement of the MDAs in the preparation of the APR is essential to ensure ownership of the report, as well as ensuring that the report reflects the actual progress of implementation of the Medium-Term Policy Framework as well as evaluation results at the sector level.

The preparation of the APR is coordinated by the NDPC within the framework of the Cross Sectoral Planning Group (CSPGs). The process involves the engagement of technical experts with the relevant background and knowledge to review, analyse, and report on progress of the policy implementation using the agreed set of national indicators. Technical staffs of NDPC are also appointed to provide technical support to the technical experts, as well as coordinate the collation of data for the preparation of the report. This promotes transparency and national ownership of the report.

**Figure 1. National M&E Institutional and Reporting Framework**

Office of the President

As a key recipient and user of Evaluation information, the Office of the President has a key role to ensure that Evaluations are adequately resourced and taken seriously by all MDAs and MMDAs.

Parliament

Parliament as one of the three arms of government plays an important role in evaluating government policies, programmes and projects. The Parliamentary Select-Committees on Finance and Poverty Reduction have the oversight responsibility of making recommendations on national development to the entire Parliament for approval. It further influences government policies on poverty reduction through the annual budget and regular interaction with Civil Society Organisations. Members of Parliament are key players in disseminating government policies, programmes and projects as well as using the outcome of Evaluation results to influence government policies.

Ghana Audit Service (GAS)

The Audit Service of Ghana is the institution mandated by the 1992 Constitution (see Articles 187, 188, 189) and the Audit Service Act, 2000 (Act 584) to monitor the use and management of all public funds and report to Parliament. The Service is headed by the Auditor General and audits the accounts of all public offices including the MMDAs. The varieties of audits which the Audit Service must perform are: Financial Audit/Regularity Audit, Performance/Value for Money Audit, Forensic Audit, Environmental Audit, IT/Computerised Systems Audit and Payroll Audit.

The Internal Audit Agency (IAA)

The IAA was established by the Internal Audit Agency Act, 2003 (Act 658) with a mandate to co-ordinate, facilitate and provide quality assurance for Internal Audit Units in MDAs and MMDAs. The IAA exists to exercise oversight responsibility over internal audit practice in the public services that will ultimately lead to the enhancement of efficiency, accountability and transparency in the management of resources in the public sector.

The Public Services Commission (PSC)

Article 194 of the 1992 Constitution established the Public Services Commission (PSC) whilst Article 106 states that the PSC shall have such powers and exercise such supervisory, regulatory and consultative functions as Parliament shall, by law, prescribe, including as may be applicable, the supervision and regulation of, entrance and promotion examinations, recruitment and appointment into or promotions within, the public services, and the establishment of standards and guidelines on the terms and conditions of employment in the public services.

Office of the Head of Civil Service (OHCS)

The OHCS was created in 1980 as a centre for Human Resource Management for the entire Ghana Civil Service. Section (6) of the PNDC Law 327 of 1993 provides for the appointment of the Head of the Civil Service who is mandated to do the following: Ensuring efficiency of the service; Having charge over all Civil Servants; Ensuring effective implementation of government policies and plans; Advising government on employment and policy formulation.
within the Service; Advising on conduct of management audits and review. The OHCS functions also includes determining and advising on manpower limits for the Service

Ministry of Finance (MoF)

MoF is the key government institution responsible for mobilization, allocation and management of financial resources through the annual national budget. It is also responsible for evaluating government expenditure and other discretionary expenditures. MoF plays a significant role in: Ensuring that MDAs are held accountable for the use of financial resources; strengthening the capacity of MDAs to generate, analyse and disseminate financial data and Ensuring that the feedbacks from the Evaluation system are fed into policy formulation and implementation through the annual budget.

Ghana Statistical Service (GSS)

The Statistical Service Law, 1985 (PNDC Law 135) established the Statistical Service with the responsibility for the collection, compilation, analysis, publication and dissemination of official statistics in Ghana for general and administrative purposes. The GSS collects data through censuses and surveys and administrative records. GSS is the main source of data for some of the National Development Policy Framework (NDPF) indicators. GSS also supports the national evaluation system by helping in the design of the methodologies, approaches and the instruments employed in collecting data at the national, regional and district levels.

Evolution of Ghana Country Evaluation System

Ghana has had a chequered history in development planning, mainly because of the military interventions in the governance of the country. It is worth to note that none of the previous plans had a comprehensive M&E Framework. The Ghana Poverty Reduction Strategy (GPRS I), implemented from 2003 to 2005, was a broad based development strategy for accelerated growth and poverty reduction. It focused heavily on poverty reduction programmes and projects. As part of the process of implementing the GPRS I, a comprehensive Monitoring and Evaluation (M&E) Plan was prepared in accordance with the World Bank M&E guidelines for the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP). Following the successful implementation of the GPRS I and the positive results achieved, especially in the area of attaining macroeconomic stability; improved environment for doing business; and improved political governance, a successor national development policy framework, the Growth and Poverty Reduction Strategy (GPRS II: 2006-2009) was formulated. The emphasis in GPRS II was on growth-inducing policies and programmes which have the potential of supporting wealth creation for sustainable poverty reduction. The Ghana Shared Growth and Development Agenda (GSGDA), 2010-2013 placed emphasis on human development, transparent and accountable governance and infrastructural development, in support of agricultural modernisation, natural resource development, particularly oil and gas, private sector development, ICT, housing and energy for accelerated employment creation and income generation for poverty reduction. The framework also envisaged protecting the environment and minimizing the impacts of climate change. The GSGDA M&E Plan provided a coherent approach for tracking progress towards the achievement of an agreed set of national objectives.

Achievements

National M&E Plans were produced to monitor and evaluate the implementation of GPRS I & II. The key elements of these plans were:
• Establishment of core indicators to track the achievements of GPRS I &II policy objectives as well as the Millennium Development Goals (MDGs)

• Evaluations and studies were conducted to enhance knowledge and determine the impact of government policies, especially on the vulnerable and excluded (e.g. PSIAs)

• Ensuring there was a holistic and participatory approach to M&E

Achievements made in implementing the GPRS I&II M&E plans included the following: Annual Progress Reports (APR) were produced for the years 2002 to 2009 as the key outputs from the national monitoring processes. There were progressive improvements on the quality and reduction in the time taken to produce the national APRs. The date for releasing the APRs was progressively reduced from September in 2003 to June annually.

The percentage of national indicators tracked and reported on also improved systematically from 62% in 2005 to 87%. Majority of the districts prepared their own M&E plans under GPRS II as part of the drive to decentralize and institutionalize M&E at all levels. Based on their M&E plans majority of the MMDAs now prepare APRs on the implementation of their District Medium Term Development Plans (DMTDP). The district APRs include financial data and results against core and district specific indicators and targets.

Challenges
In spite of the considerable achievements under GPRS I&II, M&E continues to face serious challenges. This section sets out some of the specific challenges under GPRSI&II that have persisted to date:

1. **Weak Demand for and Utilization M&E Results** - The demand and utilization of M&E results in policy formulation and decision making remains very low at all levels in the country. A higher demand for M&E results will ensure that all interventions by government and development partners are monitored carefully and the impacts of these programmes on citizens effectively evaluated.

2. **Limited Resources and Budgetary Allocations for M&E** - While previous governments seem to be aware of the necessity and subsequent benefits of having a strong M&E System, the funds allocated to the NDPC, GSS, MDAs and MMDAs for M&E activities were often insufficient to build and maintain effective systems. M&E has to date received little priority in all MDA and MMDA budgets and comparatively insignificant actual disbursements.

3. **Weak Capacity** - there is difficulty attracting good quality staff and M&E capacity tends to be weak with a high M&E staff attrition rate at all levels. Although some training has been provided by NDPC to MDAs and MMDAs, it has not resulted in the capacity gains expected. MDAs and MMDAs also lack access to the physical equipment required to undertake M&E and data production activities e.g. computer systems, transport and office tools.

4. **Lack of Incentives, Rewards and Sanctions** - There is limited incentives, rewards and sanctions for compliance or non-compliance with statutory M&E requirements. Having in place a well-functioning M&E and system is not a priority for MDAs and MMDAs as they do not need to demonstrate value for money or whether they have achieved what they said they would with the resources allocated.

5. **Non Compliance with M&E Formats and Timelines** - NDPC has produced M&E Guidelines for MDAs and MMDAs to follow in the preparation of their M&E Plans. The Guidelines also contain formats and timelines for the preparation of plans, quarterly and annual APRs. Majority of MDAs and MMDAs now produce development and M&E
plans as well as APRs. However, the adherence to reporting formats and timelines remains a huge problem at all levels. The differing reporting cycles of MDAs impedes the coordination of M&E across Government and impacts on the quality and timeliness of the national APR.

6. Poor Data Quality, Data Gaps and Inconsistencies- Inconsistencies in the data provided by MDAs for the same variables over the same time period, incomplete data in the district APRs and lack of data for some indicators are some of the key data collection challenges.

7. Inadequate Management Information Systems and Networks- Management information systems across MDAs and MMDAs are inadequate and in some cases non-existent. In many MDAs, data from the district and regional levels are not transferred electronically through Local or Wide Area networks.

Strengthening the evaluation system under GSGDA II (2014-2017)

Building on the achievements under GPRS I&II and GSGDA an effective and efficient M&E System will be developed for GSGDA II (2014-2017). The basis for this system is the National M&E Plan. It will be a concise document that will provide a roadmap for how national M&E will be done. It will be prepared through a participatory process and provide both policy and strategic directions for M&E in the country. By adopting a bottom-up approach the GSGDA M&E Plan will take into consideration the key issues from the district and sector M&E plans. Other measures to strengthen M&E under GSGDA II include the following:

1. **M&E Guidelines (Revised)** will be produced for all MDAs and MMDAs to prepare M&E Plans for tracking progress and achievements of their respective Medium Term Development Plans. The Guidelines will provide a uniform approach and present a step by step process for developing the district and sector M&E Plans.

2. **Continuous Training programmes** will be conducted for staff of the PPMEDs, RPCUs and DPCUs on basic M&E skills and on how to use the guidelines to prepare their plans. The training programmes will include participants from the private sector, CSOs and Development Partners. A second objective of the training is to create awareness and provide support for implementation of their M&E Plans especially on how to commission evaluations.

3. **All the sector and district M&E Plans submitted to the Commission will be reviewed** to ensure compliance with key requirements of the guidelines. Feedback on the review especially on evaluation results will be disseminated to all MDAs and MMDAs.

4. **There shall be a vigorous follow-up** by M&E staff of the Commission to provide the necessary backstopping and ensure that priority is given to Evaluation processes in all the MDAs and MMDAs. Staff of the Commission will further assist MDAs and MMDAs to recruit and utilize Evaluation capacities within PPMEDs, DPCUs and RPCUs to reinforce ownership and build Evaluation capacities within.

Guiding Principles

To ensure an effective evidence-based policy formulation and decision making in Ghana, the NDPC prepared a National M&E Plan (2010-2013) to complement the National M&E Manual for M&E capacity development in Ghana. The documents identified transparent governance as a prerequisite for a credible M&E capacity development in Ghana. Additionally, the National M&E Plan emphasised the importance of evaluation as the main evaluation assessment instrument which assesses the extent to which government has accomplished what it sought to do within a specified period. The core argument for evaluation
is that it is needed to inform government at all times on its performance - where it is doing well, where there is a weakness and to suggest what needs to be done to minimize the weaknesses and maximize the strengths. Through these evaluation results, services can be improved continually through informed decision making, leading to improved standard of living for all. Furthermore, the National M&E plan revealed that both state and non-state institutions require the outputs of statistics and M&E processes for information on progress towards the attainment of stated objectives and targets; supporting policies and programmes; the budget allocation process; transparency and accountability in the management of national resources; continuous improvement in management of public policy; and policy dialogue within government and with development partners as well as civil society organisations.

Given these numerous expectations, an efficient national evaluation system is required to respond adequately to these needs. The adoption of an evidence-based policy and decision making by government will ensure that there is a holistic M&E approach in Ghana. The approach includes monitoring inputs (resource allocation and use) as well as processes and outputs, in addition to evaluating the outcomes of programmes and projects. The National M&E Plan identified that monitoring consist of continuous assessment of performance based on selected indicators, while evaluation rely on a wider variety of methods to examine the implementation of policies and programmes more closely and to gain a better understanding and produce sound assessments of their consequences. Finally, CPDEs would also be commissioned to assess the intended and unintended policy interventions and reforms and development partner interventions, and the well-being of all citizenry. The GSGDA II (2014-2017) M&E Plan has been designed to meet the following set of principles:

1. **National Ownership:** National ownership of the M&E system ensures the participation of stakeholders and subsequently guarantees the credibility of the information generated by the M&E system.

2. **Leadership by Government:** Government leadership of the M&E system ensures the institutionalization of M&E in the national development planning system and subsequently the use of M&E outcomes to influence national development policy management.

3. **Stakeholder Participation:** Stakeholders’ participation in the M&E process promotes public accountability and ensures transparency in public policy management. It also ensures broad based ownership of the M&E process and its outcome.

4. **Easy Access to Information:** Complete access to quality and reliable data on regular basis ensures the credibility and relevance of M&E information, which eventually enhances dialogue on public policy. The implementation of the GSGDA is likely to be more effective if stakeholders know what it sets out to do and how much progress is being made towards the attainment of its objectives.

5. **Harmonization of information and alignment to national process:** The primary means of influencing policy management with M&E outcomes is through the national budget. For it to be successful in influencing policy, the M&E outcomes under the GSGDA have to be designed to target each stage of the policy management cycle.

**Methodology for the study.**

This study was carried out through a combination of desk review, including an analysis of existing secondary data of some evaluation reports, and review of project performance assessment reports and direct semi-structured interviews with selected key persons involved in the PDE in Ghana and a number of project managers from across selected stakeholders. The identity of respondents has not been classified due to the oath and confidentiality in the Ghana Public Service for the disclosure of information termed classified. The rest of this
section presents the methodology of the study, and provides an overview of the stakeholder groups that were engaged with in the study. The methodology encompassed the following overlapping stages:

a. Establishment of study commitment and support from key stakeholders;

b. Collation and analyse of primary and secondary data and information of the evaluation system (including available development planning and academic literature on evaluations);

c. The conduct of series of interviews with identified actors; and

d. Preparation of a preliminary draft country study report.

e. Expert review and validation by members of the Reference Group.

Each of these stages is discussed in a more detailed though the following process:

1) Engagement of relevant actors of Ghana’s evaluation systems as well as relevant donors in order to set-up a reference group for the country study.

2) Identification of a list of past CPDE other than the Paris Declaration Evaluation (PDE);

3) Revision of relevant documents and websites, including elements of the evaluation system, other in-country evaluation capacity development initiatives, completed, on-going and planned collaborative partner-donor evaluation work etc.;

4) Collation and analyses of factual information obtained through interviews and light surveys with guidance from the Country Coordinator;

5) Assisting the Country Coordinator in preparing and managing meetings of the Reference group;

6) Writing of country report with support from the Project Coordinator.

Interviews with key informants: A series of interviews were arranged with key in-country stakeholders. The design of these interviews drew upon the literature reviewed. In particular, issues of actual and latent demand for and supply of evaluation capacities were explored through the interview process. Data collection took place in a semi-structured way that allowed respondents to narrate their stories. The study team probed further for clarity based upon responses received.

Challenges and limitations of the study
Time constraints for both respondents and the study team impacted on the methodology used and the number of potential respondents that could be contacted. The collection of secondary data from the actors was very difficult and financial resources budgeted for in the Ghana country programme work plan was difficult to come by.
PART I: REVIEW OF THE PARIS DECLARATION EVALUATION EXPERIENCE IN GHANA

Introduction
The Paris Declaration on Aid Effectiveness, adopted in 2005 by over 100 countries and aid agencies, defines the principles and commitments by which donors and partner governments intend to ensure that aid is as effective as possible in contributing to the Millennium Development Goals and other internationally agreed objectives. It builds on lessons learned over many years about what works, committing donors and partners to adopt best principles and practices in aid management and to avoid weaknesses, some of which have persisted for decades. The Declaration itself takes forward a great deal of prior work, including agreements reached at Monterrey (2002), Rome (2003) and Marrakech (2004) (OECD and World Bank, 2005). The Study reviewed among other documents the paper on the Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF) for the Third High-Level Forum held in Accra, September 2008, which was intended to underpin with evidence-based material of the Accra Agenda for Action. Two other key documents reviewed to support the PD experience in Ghana were the reports of the Evaluation of the Implementation of The Paris Declaration on Aid Effectiveness: Phase 1&II Ghana Country Report.

A review of the two major evaluations commissioned on the PD experience in Ghana as reported in this study reveals that there were some significant milestones that depict reformatory processes of aid delivery and management to achieve improved effectiveness and results during the last eight years on the debate about the effectiveness of international aid, in particular and whether aid predicated on the PD’s five principles namely - Ownership, alignment, harmonisation, managing for results and mutual accountability - has intensified the fight against poverty in generating human development.

The first evaluation of the early implementation of the Paris Declaration in Ghana was from March 2005 to December 2007. The evaluation focused on assessing the changes of behavior and identifying better practices for both donors and their partners in implementing the agreed actions. Phase I of the evaluation concluded that the following results were achieved: (i) Ownership - moderate progress has been made and the key challenge is that the operationalization of the Poverty Reduction Strategy is incomplete, with activities not monitored; (ii) Alignment – progress towards this action was moderate because government lead and information capture has been weak in some areas; (iii) Harmonization – low progress
was recorded due to uneven harmonization across sectors and donors, with some major areas of weakness; (iv) managing for results – moderate progress since good poverty data is not matched by equally good data on budget execution/activities; (v) mutual accountability – moderate score was given since the aid effectiveness matrix was only seen as a first step and therefore priority actions require a demonstration that monitoring commitments can change behavior.

Subsequently, the Accra High Level Forum on Aid Effectiveness (Accra HLF) was held in 2008 where the Accra Agenda for Action (AAA) was drawn up which also built on the commitments agreed in the Paris Declaration. The AAA is an agenda to accelerate progress and has four actions, namely, (i) Predictability – donors will provide 3-5 year forward information on their planned aid to partner countries; (ii) Country systems – partner country systems will be used to deliver aid as the first option rather than donor systems; (iii) conditionality – donors will switch from reliance on prescriptive conditions about how and when aid money is spent on conditions based on the developing country’s own development objectives; and (iv) untying – donors will relax restrictions that prevent developing countries from buying the goods and services they need from whomever and wherever they can get the best quality at the lowest price.

**Assessing the extent to which the lessons of the PDE experience are transferable in the context of future partner-donor evaluations or to understand how and why the PDE in Ghana has contributed (or not contributed enough) to enhancing country evaluation systems.** Ghana has since the Accra HLF been identified as one of the Anglophone countries to participate in the Phase II of the Global Evaluation of the PD. This phase of the evaluation which started in early 2010 was expected to feed into the 4th High Level Forum scheduled for 2011. As set out in the ToR, the overall purpose of this evaluation was to provide information about the development results achieved thus far as a result of increased aid effectiveness practices. Specifically, the evaluation was to assess the PD on aid effectiveness, development effectiveness and poverty reduction. The specific objectives of the evaluation was to: a) document the results achieved in Ghana through the implementation of PD; b) enable the government and donors/agencies active in Ghana to clarify, improve and strengthen policies and practice consistent with the PD in pursuit of aid effectiveness and development effectiveness; c) highlight barriers and difficulties that may have limited the effectiveness of the PD and its effects and impacts and to identify ways that these barriers and difficulties may be overcome; d) strengthen the knowledge-base as to the ways in which development partnerships can most effectively and efficiently help maximize development results through aid in different development contexts. Some other objectives of the PD experience in Ghana were to enable sharing and exchange of experience among stakeholders and partnerships so as to facilitate reflection, lesson-learning and policy improvement.

The three core evaluation questions which formed the logic chain in this review report were as follows:

**Q1:** “What are the important factors that have affected the relevance and implementation of the Paris Declaration and its potential effects on aid effectiveness and development results?” (The PD in context);

**Q2:** “To what extent and how has the implementation of the Paris Declaration led to an improvement in the efficiency of aid delivery, the management and use of aid and better partnerships?” (Process outcomes);
Q3: “Has the implementation of Paris Declaration strengthened the contribution of aid to sustainable development results? How?” (Development outcomes)

Highlighting emerging initiatives in the national evaluation system towards which the PDE has contributed directly or indirectly. The PD experience in Ghana has been integrated as part of efforts by the National Development Planning Commission (NDPC) to establish a National M&E System and to eventually ingrain the culture of evaluations in the public sector. Recent achievements in trying to establish the evaluation capacity development system in Ghana include the following. A study conducted under the CLEAR initiative in Ghana concluded the following: (a) practically all of the evaluation work done in Ghana so far has been development partner led, with little involvement of Ghanaian organisations and professionals; (b) the demand and supply of evaluations is greatly influenced by the socio-political context; (c) increased interest in collaborative donor-partner evaluations; however, (d) there is an enabling environment for evaluation capacity development in Ghana, given its deepening democratic culture as well as an emerging vibrant VOPE.

Developed M&E Guidelines for districts and sectors to prepare M&E plans under the Growth and Poverty Reduction Strategy (GPRS II 2006–2009) and under the Ghana Shared Growth and Development Agenda (GSGDA 2010–13).

1) Prepared National M&E Plans under the GPRS I&II and GSGDA

2) Followed up and provided backstopping to Ministries, Departments and Agencies (MDAs) to prepare M&E Plans for their Medium Term Development Plans (MTDPs)

3) Reviewed all district and sector M&E plans against a checklist to ensure compliance with the key requirements of the guidelines

4) Organised basic M&E training workshops for staff of Planning Monitoring and Evaluation Divisions (PPMEDs), the Regional Planning Coordinating Unit members (RPCUs) and the District Planning Coordinating Unit members (DPCUs) to enhance their understanding and ability to prepare and implement their M&E plans

5) Conducted tailor made M&E training programmes for the newly created districts in 2008

Describing and analyzing the country PDE experience, including the collection of views and factual information on the process involved. (Inclusion of multi-stakeholder perspectives through the consultation mechanisms foreseen in the TORs.)

The PD evaluation in Ghana followed the established OECD DAC evaluation criteria in the way that the design was structured and questions were organized. In order to ensure an effective evaluation of the PD a triangulation of methods such as the use of secondary and primary information were used in order to ensure that an effective evaluation outcome were achieved. The conceptual framework was based on a modified version of the evaluation framework put forward in the linkages study. Thus, the evaluation methodology involved a mix of both qualitative and quantitative research techniques. Information and opinions were sought in one of three ways: face to face interviews with officials drawn from institutions spanning central government, sector ministries, quasi-government institutions, development partners, civil society and the for case studies: education; health and agriculture. Telephone or email interviews were resorted to whenever face to face interviews were not possible. Six Focus Group Discussions with project beneficiaries were done with the view to assessing the
The developmental impact of the PD evaluation on aid outcomes. In addition, desk-based research and review of relevant existing reports and secondary data were carried out. In order to effectively address the issues raised in the ToR, the evaluation ensured that responses were based on factual and reliable data as well as on valid analyses.

The triangulation of methods used were but not limited to the following:

a) Syntheses of existing literature and other sources of information or evaluations and research in order to avoid unnecessary duplication of effort;
b) Comparative case studies that address common themes and sectors – this is important because more information may be available for some sectors and comparative findings require a focus on common themes;
c) Comparative studies, for example between Paris Declaration and non-Paris Declaration type policies (e.g. different aid modalities, global funds etc.) in order to disentangle the contribution of Paris Declaration related and other strategies;
d) Backward tracking to past PD-like initiatives and their results so as to demonstrate effects over longer periods of time;
e) ‘Theory based’ (longitudinal) studies that are forward looking (i.e. anticipate development results that are in formation but have not become fully evident) by mapping out the plausible links in the causal chain from aid to development results and measure as far as possible ‘direction of travel’ and ‘distance travelled’
f) Focus on the mechanisms of change (i.e. those causal factors that help explain results in context) so as to be able to make credible recommendations.

Key PDE Results:

1. Ownership. There has been modest improvement in consultations and coordination; for instance, there have been discussions on the implementation of national development policies and priorities at Ministerial and Cabinet level and DPs have provided oversight responsibility in its implementation.

2. Civil society organizations The review also reported that there has been a significant improvement in the alignment of projects with Ghana’s development strategies although off-budget and off-plan activities still remain, thus, indicating lack of alignment with GoG priorities and systems.

3. Challenges with country systems and non-use or partial use by donors due to mistrust has undermined the Ghana country systems.

4. Uneven progress is reported of joint analytical work and shared missions thereby limiting progress on reducing transactions cost of aid.

5. The PD principle on managing for results Some areas of improvement however include the new guideline on managing for results developed by the NDPC for MDAs to formulate M&E plans and also some donors have been providing multi-year indicative funding and quarterly information on disbursement Mutual accountability in terms of resource flow and achievement of results has recorded little improvement over the past three years and goes to confirm Ghana’s recent position.

6. Corruption Perception Index. Development Results has been the focus of aid effectiveness discussions and policies in recent times with the alignment of donor policies on aid to the national development framework.
7. **Improvement in the efficiency of Aid Delivery.** Significant amount of time is spent at meetings and other aid related activities thus adding to the transactions cost and reducing the development outcomes of aid.

8. **The Accra Agenda for Action (AAA).** Capacity building to strengthen country systems are on-going especially the Public Procurement Authority and the Audit Service. Capacity building is an integral part of the PFM.

In sum, the following PD principles and capacity friendly features were reviewed in the assessment of the PD experience in Ghana based on the following indicators: Ownership – leading national development in Practice; Alignment using national development strategies and country systems; Harmonisation -rationalizing aid delivery; Managing for development results; Mutual Accountability; Sector Perspectives; the Roles of Civil Society Organisations in Making Aid Effective; Situations of Fragility and Conflict; Implications of the Changing Aid Architecture; and launching of PD Evaluation-Involvement of country organisations; Other features reviewed were the Procurement Systems; Definition of evaluation-purpose; Evaluation questions; Clarity of responsibilities-Involvement of individuals in the PD evaluation management structure, Involvement of individuals in the PD evaluation team; Quality Assurance; Evaluation Networks & Mechanisms; Validation of draft evaluation results-Languages used; Dissemination of PD Results; and Monitoring of and reporting of utilization.

**Limitations of the PD evaluation experience in Ghana.** The study had a few limitations including the following: first, it is an opinion survey and sometimes hard core evidence is unavailable or cannot be provided to support certain assertions. Secondly, the study was delayed in view of the CG meeting at the time which coincided with the survey period. Hence, respondents who are knowledgeable on the PD also had to attend the CG meetings thus the delay in gathering field information.
PART II: INSTRUCTIVE CASE STUDIES OF OTHER COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATIONS (CPDEs)

Introduction - Brief description of other Collaborative Partner-Donor Evaluation Work:

In Ghana the significant other CPDE conducted was the Joint Evaluation Development Cooperation that took place between Denmark and Ghana. The CPDEW was carried out jointly between Denmark and Ghana with the intention to work as equal partners. It occurred at a time when bilateral development cooperation was being reframed in line with the Ghana Joint Assistance Strategy. The exercise shed light on key obstacles encountered in the development cooperation and increased awareness on both sides about what it takes for development cooperation to contribute to sustainable development in the partner country. The joint evaluation for Denmark and Ghana was launched in May 2007. The CPDEW was premised on the fact that Denmark had provided development assistance to Ghana since independence in 1957. The evaluation covered the totality of the development cooperation between Ghana and Denmark from 1990 to 2006. The reporting phase was between mid-September 2007 and February 2008 and was published in August 2008.

Partner-donor profile: Denmark was represented by the Evaluation Department in the Ministry of Foreign Affairs (EVAL) and Ghana by the National Development Planning Commission (NDPC). There was no other known partner country organization that played an active role in managing the evaluation process.

Purpose, scope and MoU for the Denmark-Ghana PDE: The Evaluation Department in the Ministry of Foreign Affairs (EVAL) in Denmark took the initiative and developed an approach paper that covered the scope and purpose for the joint evaluation.

The paper was then discussed at the level of both NDPC and The Evaluation Department in the Ministry of Foreign Affairs (EVAL) of Denmark. A Memorandum of Understanding (MoU) was signed by the two actors in January 2007. The intention of the MoU was to ensure that similar expectations from both sides were met. The MoU laid out the roles and responsibilities of both partners in exact terms and established a joint evaluation Management Group chaired...
by a Dane. Financial resources were provided by the EVAL in Denmark. NDPC provided staff and administrative support but was constrained by limited budgetary resources.

**Management structure:** In addition to the joint management groups, two reference groups were established, one in Ghana and the other in Denmark. The reference groups comprised individuals with insight into evaluation practices and methodologies as well as in matters related to (Danish–Ghanaian) development cooperation. They provided inputs and suggestions throughout the evaluation process. Communication among team members was mostly using the face-to-face approach, video-conference, meetings or by mail. Workshops with consultants and numerous reference group meetings were organized at inception and synthesis phases.

**Evaluation standards and the Terms of Reference (ToR):** Both Denmark and Ghana agreed to conduct the evaluation in accordance with the DAC’s guidelines and quality standards. The key evaluation questions were discussed at a first management group meeting in Accra, based on the approach paper. The ToR for the evaluation was then developed and discussed in during the reference group meetings with team members from both Ghana and Denmark. The ToRs were then finalized by the joint management groups.

**Procuring the evaluation services and setting contractual relations:** The evaluation team used the Danish procurement procedures to tender for the evaluation exercise, firstly because Denmark financed the evaluation secondly because it was considered too cumbersome to use the Ghanaian procurement rules. The tendering process was conducted according to the European Union (EU) rules and the tender was open to EU and non-EU members alike. The selection committee was composed of members from the DANIDA Contract Department (DCD) and Danish Evaluation Department (EVAL) and the NDPC representative, in an addition to an observer from the MoF in Ghana. An important criterion in the selection process was the involvement of Ghanaian consultants in the evaluation team. The selection of the evaluation was entrusted to a German consultancy firm (Particip GmbH) which established sub-contracts with four Ghanaian experts. One of these experts was part of the permanent staff of NDPC. Two of the experts had some relationship with MoF and one was a free-lance. The selected team included four Ghanaian and three European members. The team leader was an European and the deputy team leader was Ghanaian. A team-building meeting was held at the beginning of the work in order to establish a common understanding of the approach to be used in the evaluation (as the use of intervention logic and evaluation questions further developed from the TOR).

**Developing the evaluation method and formulating the draft evaluation results:** The team leader developed the draft method which was discussed at length with the Ghanaian team members. Then the evaluation team discussed their method and data collection work plan with both reference groups. As part of the analytical process, a total of eight thematic papers and working papers on specific sectors were drafted by the evaluation team members. The team leader drafted the general conclusions and recommendations. All draft documents were commented on by the members of the two reference groups.

**Stakeholder Validation Workshop, Final Report and Dissemination of Results.** An external European consultant made a quality check on the extent to which the evaluation conformed to the DAC quality standards. Several Ghanaian academics were also called to provide written comments. A stakeholder validation workshop was organized in December 2007 in Ghana to get feedback from (Government) staff, advisers and other key stakeholders involved in the development cooperation between Ghana and Denmark on the draft evaluation results. This workshop proved very useful as participants made cogent inputs for the revision of the final draft report. The final report was discussed at the DANIDA Program Committee level and presented to the Minister for Development Cooperation. Upon receipt of the written comments, the draft final report was reviewed by members of both joint management groups.
and the reference group and the Danish Embassy in Accra. It was then published on the Danish Embassy website. A link to the evaluation report was also inserted on the NDPC website. A public meeting was again held in October 2008 in Denmark to further review the final draft report.

Additionally, hard copies with CDs were distributed in Ghana and Denmark. Finally, the report was also presented at a meeting in Ghana in November 2008.

**Assuring the follow-up of utilization:** Under the Government of the Republic of Ghana (GoG) and Development Partners (DPs) Compact 2012 – 2022, the Joint Agenda for Strengthening Monitoring and Evaluation (M&E) and Statistics (JASMES) has been adopted as the key framework for coordinating the implementation of interventions aimed at strengthening (i) GoG’s leadership in ensuring well-functioning government M&E and Statistical systems; (ii) demand and utilization of M&E results to inform policy and to hold stakeholders accountable; (iii) production and dissemination of data that meet international data quality standards and user needs; and (iv) ensuring sustainable M&E and Statistics systems. The Denmark- Ghana CDPEW will be used to form a strong basis for objective (ii) of the JASMES in the future evaluations.

---

**Learning**
The individual, Organisational and network learning are detailed in the Table 1.

**Table 1 - Three levels of learning**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Levels</th>
<th>Standard learning process</th>
<th>Alternative learning process</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Individuals</strong></td>
<td>1-Individual staff participate in practical how-to-do evaluation exercises based on the acquired learning experience during workshop sessions. 2- Individual staff presents their M&amp;E work during plenary sessions at workshop meetings.</td>
<td>1- To create ownership individual Staff of PPMEDs, RPCUs and DPCUs are encouraged to get involved in the preparation of M&amp;E plans for their respective Sectors, Metropolitan, Municipal and District Assemblies. 2-Individual staff are assigned specific tasks based on the steps for preparing the M&amp;E Plans. This approach is to assist individual staff to develop corresponding skills in Stakeholder Analysis, Evaluation questions, Data Collection, Indicator development, etc.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Organizations</strong></td>
<td>1- NDPC conducts training for staff of PPMEDs, RPCUs and DPCUs to build capacities at all levels of governance in M&amp;E. 2- The recommendations of the 3 PM&amp;E commissioned by NDPC since 2006 had been incorporated into the policy frameworks- GPRS I &amp; II and the GSGDA I &amp; II.</td>
<td>1- NDPC has introduced organizational changes by preparing a manual to operationalize the PPMEDS, RPCUs and DPCUs on their functions and roles in M&amp;E. 2- The value and culture associated with these new M&amp;E structures are yet to be imbied as an evaluation culture in Ghana.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Networks</strong></td>
<td>1- GMEF is using evaluations to fight corruption in Ghana. Other Civil Society Actors like CDD is also using evaluation outcomes to deepen transparency and to demand Social Accountability such as the</td>
<td>1- Re-arranging network connections 2- Conveying cultural changes</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Lessons learned from CPDEs: Denmark-Ghana

The joint evaluation between Denmark and Ghana concluded that engagement in a joint evaluation is time-and resource-demanding and requires a strong commitment from both sides. Other features of the evaluation process were not capacity friendly ones:

i) The evaluation was launched at a time which matched the donor’s needs mainly;

ii) The process used donor financing channels and donor procurement procedures;

"...targeting and focusing are missing. The focus on the vulnerable and the poor seems to get lost in the whole process of harmonisation and MDBS. There seems no space left in DANIDA Country strategy for targeting. In the past, CIDA and DANIDA stood up in donor decisions for community contribution." (Others)

iii) Finally, in this Ghana Country Case Study some stakeholders’ voices are expressed.

iv) Last but not the least some capacity-friendly features for strengthening of country evaluation systems were highlighted as follows:

a) Involving relevant country organizations on the demand side: Though NDPC is a central evaluation body, with a responsibility for national evaluation. It is not as closely and directly involved in the implementation of the development cooperation as for instance the MoF. NDPC therefore is the institution that can help make externally induced evaluations more useful for Ghana and can, at a more practical level, provide support to evaluation consultants by arranging interviews and organizing workshops. Responsibilities entrusted to NDPC were clearly defined, although the resources for playing its role were not fully secured. NDPC played a key role at vital stages of the evaluation process, and a director of the NDPC was member of the management group, although not with a leading position.

b) Ghanaian consultants were integral part of the joint evaluation team with major contributions, both related to the evaluation research and to the drafting of reports.

c) Draft evaluation results were discussed with country stakeholders.

d) The evaluation results were disseminated through country channels such as the NDPC website.

Developmental evaluation: Lessons for joint Denmark-Ghana evaluative practice

Joint evaluation of development cooperation is becoming more imperative within the framework of the Paris Declaration. It has, however, been noted that the documentation of practical experience with evaluations conducted in a joint fashion is missing. This Study has contributed to the debate on the practical implications of conducting joint evaluations. The model adopted in this particular JPDE involves one donor (Denmark) and one recipient country (Ghana) working as equal partners in drafting the terms of reference (ToR) for the evaluation, procuring consultants, managing the entire process and reviewing the draft reports prepared by the consultants. The Denmark Ghana joint evaluation critically examined the use of evaluation within a continuing professional development programme for development professionals. The study explored the extent to which a developmental evaluation approach
was done. The results demonstrated that the Study was a complex, innovative and evolving programme functioning in a complex and changing evaluation system. Evaluation processes identified within the Study were developmental in nature and informed substantive programme changes. The extent of the changes went beyond what would be expected following standard formative or summative evaluation and fit with the concepts and use of developmental evaluation as articulated by Patton.


A PPAR of the RFSP based on a field visit to Ghana that took place in April 2012 was also available for review and analysis, though some observers view this report to be more of a performance assessment rather than a full evaluation as it was produced under the auspices of the Public Sector Evaluation Unit of the World Bank’s Independent Evaluation Group (IEG).

The PPAR reviewed the Ghana Rural Financial Services Project. The review was undertaken;

(i) to re-evaluate the project supported by IBRD-funding in light of long term evidence five years following its closing; and,
(ii) as part of a forthcoming cross-country study on World Bank Group-financed support for financial inclusion

The overall outcome rated for the project was moderately unsatisfactory. There are six main lessons:

(i) Specific project design features may work well in one context, but not in another. Innovations should be vetted through pilot and stakeholder consultations to ensure their suitability for the local context. A pilot for the formal/informal linkage program would have highlighted implementation challenges, which could then have been addressed before scaling up.

(ii) Widening financial intermediation by reaching new markets or sectors requires appropriate strategies or innovative products that address these markets.

(iii) The design of an effective training program requires clear identification of the content of the training to be imparted, the capacity of trainers, and who and how many will be trained. The Monitoring and Evaluation (M&E) of the effectiveness of training is an important aspect of a training program.

(iv) Subsidies distort markets; however, when subsidies are entrenched they are hard to displace. Despite regular policy dialogue, the project team on its own was not successful in reducing subsidies.

(v) The lack of measurable indicators and an appropriate M&E system can reduce a project's ability to make timely corrections as well as to track its impact.

(vi) Project teams should be careful to avoid project development objectives that are too general to be effectively monitored, and too high level to permit clear attribution to the project.

The PPAR showed that during the first phase of the RFSP, RCBs benefited from some provision of essential Information Technology equipment and received some training in core banking practice.

What did or did not work and why in terms of collaboration features; monitoring and evaluation systems strengthening, and individual actors, organizations and M&E networks capacity development?
During recent years, the growing interest of the GoG in evaluation has facilitated the gradual strengthening of the culture of evaluation and the improvement of the National Evaluation System. However, many challenges remain to be addressed in order to increase the effectiveness and functionality of the system. These challenges are mainly related to institutional and individual capacities to address evaluation issues. Evaluations in the public sector (conducted both by donors and by the NDPC for few years), have attempted to address the challenges mentioned earlier by sharing knowledge and best practices. However, their actual design and implementation have given little margin to seize this opportunity.

In this regard, the collaborative approach adopted for the evaluation of the Paris Declaration is a solution for capacity building of the national evaluation system through evaluation work. This GCCS intends firstly to assess the quality of collaboration in evaluation work at the country level, and also to propose concrete actions to strengthen such collaboration and the national evaluation system. A National Evaluation System should have some key features:

- A strong political will to ensure effective national ownership of evaluation and public policy effectiveness and efficiency issues;
- Citizenry demand for evaluation. This has been increased steadily for some years with a higher growth within the public sector;
- The development of national public and private expertise in evaluation;
- An emphasis on the utilization of evaluation results, however still insufficient to significantly improve public policies;
- A National Evaluation Policy that sets the internal and external guidelines for planning and conducting evaluations.
- The national evaluation system championed by NDPC has improved significantly in recent years as shown by the growing number of evaluations that are being conducted.

What internal or external factors have affected (impacted) the collaborative evaluation experiences? Though evaluation capacity development are experiences and assets for the development of collaborative evaluation in Ghana, the study could conclude that there has not been any evaluation of Ghana’s Medium-Term Development Policy Frameworks and if done in some cases, there have been non-involvement and non-collaboration of certain key in evaluation capacity development in Ghana. For instance, since the preparation of Ghana Vision 2020: The First Step (1996-2000); GPRS I (2003-2005) & GPRS II (2006-2009), GSGDA (2010-2013), there have not been any comprehensive evaluations on these policy frameworks. The study therefore identify an opportunity for a real collaborative nature of work that will be demonstrated by: (i) the participation of different actors in the different stages of the process; (ii) the capacity building of national actors, structures and individuals.

The involvement of VOPEs in the evaluation capacity development in Ghana will also impact significantly on the role of the evaluation networks. Regarding opportunities for future collaborative evaluation work, prospects that emerge include: a strong trend towards the generalization of a collaborative approach with a greater attention to the strengthening of the national evaluation system; and to exploit the existence of a knowledge management centre in evaluation within the national evaluation system hosted by NDPC.

How the lessons do learnt, mentioned above serve as a precedent for future partner-donor evaluations? The GCCS identified the evaluation of the PDE experience in Ghana, the joint evaluation undertaken between Ghana and Denmark and a PPAR of the RFSP as examples of collaborative evaluations. The Paris Declaration evaluation, for example, has proven to be overall better than in the other cases evaluated. The evaluation of the Paris Declaration was an opportunity to strengthen significantly the evaluation culture and capacity of national structures and individuals. This evaluation provided a basis for the conceptualization of a collaborative evaluation framework between donors and partners for the future. In conclusion, the collaborative nature of the evaluation of the Paris Declaration on
aid effectiveness to development is evident. Moreover, results showed conclusive signs of the collaborative approach in the realization of other recent evaluations in Ghana.

To exploit these opportunities, the NDPC is recommended to:

- build capacity of all stakeholders in the various stages of the implementation process of evaluations;
- strengthen the synergy between national stakeholders and develop and reinforce the national evaluation leadership;
- ensure the sustainability of the achievements of the national evaluation system;
- boost the national evaluation networks;
- develop south-south collaborative and learning mechanisms with like-minded countries, to favour benchmarking and the sharing of good practice
- take advantage of global initiatives especially CLEAR and others.

Some stakeholders other than those of government should be involved in the development of the collaborative approach in evaluation. Those are: (i) civil society organizations; (ii) the private sector, notably evaluation consulting firms; and (iii) the national evaluation networks.

In order to promote the development of the CPDE in Ghana, the following actions are suggested as a way forward:

1. **Evaluation Capacity Development Strategy.** Ghana must design and implement a multi-year capacity building programme, including the promotion of a learning by doing evaluation approach and training activities for stakeholders during evaluations;

2. **Commission Annual CPDEs.** Ghana must carry out joint evaluations with a CPDE approach by NDPC, thus leaving the country partner in charge of the evaluations with quality assurance of the evaluation assured by a donor;

3. **Promote ownership and harmonization** through the establishment of a clear conceptual national evaluation policy framework that will provide a basis for donors’ programmatic and strategic evaluations;

4. **Joint Strategic evaluations.** Ghana must commission a joint strategic evaluations of national cooperation programmes supported by multiple donors such as UNDAF and MDG Action Plans;

5. **Strengthen the M&E Unit of NDPC.** The M&E Division of NDPC must be supported and strengthened for the national evaluation systems through JASMES;

6. **Dissemination.** Good practices on evaluation approaches such as gender sensitive evaluation, equity focused evaluation and sustainability focused evaluations must be commissioned. The dissemination could be conducted through workshops, professional courses and evaluation of cooperation programmes, this to help develop the skills and capacities of the public administration and of the civil society;

7. **Promoting regional evaluations** with country case studies by donors in collaboration with willing partner countries to promote benchmarking of programmes and sharing of best practices.
PART III: OPPORTUNITIES FOR COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION WORK

Introduction-Emerging lessons from the PDE, CPDE and PPARs experiences in Ghana.

The study identified some lessons learnt from the PDE, CPDE and PPARs commissioned in Ghana. A review of the PDE in Ghana indicates that the following learning outcomes was achieved: Ownership, Civil society organizations, Challenges with country systems, uneven progress is reported of joint analytical work and shared missions thereby limiting progress on reducing transactions cost of aid, The PD principle on managing for results, Corruption Perception Index and improvement in the efficiency of aid delivery. Secondly, a review of the Joint Denmark-Ghana evaluation experience in Ghana indicates that the three principal lessons learnt were: Early involvement of the recipient country in the joint evaluation is essential; joint development of the ToR ensures mutual benefits including the use of new communication technologies which can help facilitate joint evaluation management; and use of reference and management groups to prepare a Memorandum of Understanding (MoU) strengthens the collaboration and ensures that the evaluation results are relevant. Thirdly, the Project Performance Assessment of RFSP indicated the following lessons: evaluation innovations should be vetted through pilot and stakeholder consultations to ensure their suitability for the local context, the design of an effective training program requires clear identification of the content of the training to be imparted, the capacity of trainers, and who and how many will be trained and the shortage of measurable indicators and an appropriate M&E system can reduce a project's ability to make timely corrections as well as to track its impact. In sum, the PDE reviewed the evaluation capacity in Ghana, whilst the Ghana-Denmark cooperation was a joint evaluation commissioned by a donor partner and GoG officials, whilst that of the PPAR of the RFSP was a project assessment undertaken by an independent evaluation group. These lessons learnt informed these recommendations that provided the opportunities for future collaborative partner donor evaluations.

Opportunities of future CPDEs

The lessons identified will strengthen future evaluation capacity development in Ghana as the recommendations will guide future CPDEs. This is because the following evaluation capacity friendly conditions exist in Ghana:

a) There is an enabling environment for evaluation capacity development in Ghana, given its deepening democratic culture as well as an emerging vibrant VOPE. Based on the findings, the possible areas of interventions include: using the Joint Assessment for Strengthening Monitoring and Evaluation and Statistics (JASMES) as a platform for evaluation capacity development; supporting the development of evaluation policy in Ghana; and the presence of the decentralised planning regulations framework to support the capacity development of Government, Parliament and Interested Stakeholders to demand evaluations as part of their mandate.

b) The demand and supply of evaluations is greatly influenced by the socio-political context. One approach to driving demand for evaluation is the development of national evaluation policy. Ghana currently has no evaluation policy that provides a clear and coherent institutional framework for evaluation within the public sector.

c) Collaborative donor-partner evaluations are limited. However, some development partners have collaborated with evaluation agents (research institutions and universities) on in-country evaluation capacity development initiatives.
A case in point is the Joint Evaluation Development Cooperation between Ghana - Denmark and the partnership between UNICEF, GMEF and the University of Ghana to start the first ever Master of Arts programme in Evaluation.

d) Practically all of the evaluation work done in Ghana so far has been development partner led, with little involvement of Ghanaian organisations and professionals, this is due to the significant gaps between evaluation and demand. In general, local capacities for conducting high-quality evaluation are quite limited. The findings indicate that potential exists to build the capacities of these institutions to bridge the evaluation supply-demand gaps identified. As can be expected an increase in demand for evaluation has the potential for driving supply for evaluation.

What will be the three main (Pilot CPDEs)

As a follow-up to the recommendations from the GCCS, the NDPC hope to commission three CPDEs from 2015 to 2018. The three countries earmarked for the future CPDE are: Canada, France and Germany. However, Denmark has been identified as a fourth country for quality check and technical evaluation backstopping. The purpose for this is informed by the prior CPDE experience of Denmark and Ghana.

1. Canada-Ghana future CPDE. Ghana has bilateral partnership with Canada since 1957. In the past decade, Canada ties with Ghana have increased from focus on health, education, engineering and agriculture to include trade and investment, election observation and peacekeeping. Over the years, approximately $215 million was disbursed on various initiatives in Ghana through the programming channels used to deliver the program in the country. Funding through the bilateral channel (African branch) accounted for 74% of the portfolio disbursements ($ 61 million,) whiles funding through Canadian partnership branch (CPE) accounted for 14% of disbursements ($29 million) in its support to the activities of Canadian non-governmental organization (NGOs) working in Ghana. Finally, multilateral programs branch its share was 12% ($ 25 million). Canadian International Development Agency’s (CIDA) program in Ghana was assessed in 2006 and 2007 to inform the development of the agency’s new programme strategy in Ghana for the next cycle. The evaluation commissioned by Canada was conducted by PKMB as an independent assessment of CIDA programming in Ghana delivered through various CIDA channels, and focused on the 1999-2005 Country Development programming Framework (CDPF). This independent assessment was complemented with the results of a number of other independent project/program evaluation and reviews undertaken between 2005 and 2007. Canada’s CPDE will involve the ‘Evaluation of Canada’s Program in Ghana 2006 to 2014’.

The proposed joint evaluation experience between Canada and Ghana will seek to assess Canada’s developmental efforts in Ghana from 2006 to 2014 and to compare the evaluation outcomes attained to the results of the ‘Evaluation of Canada’s Program 1999 to 2005’.

2. France-Ghana future CPDE. The second future CPDE will be the French Support Project for Public Sector Reform. France had undertaken in the 1980s an important reform of its public sector with a major reduction of the number of civil and public servants and privatization of numerous public companies, and later in the 2000s with an emphasis on the qualitative side. However, the multiplication of public and part-government owned institutions, with a lot of uncertainties with respect to management and accountability, has resulted in imbalances among the various sectors, a lack of unity, and the multiplication of statutory situations. In all this has led to an identity crisis. After 2004 the political desire for a change appeared stronger, and in 2005 a Ministry for Public Sector Reform was established. A reform policy was progressively worked out.
In this context the Government of Ghana requested France to contribute to the reform. The project was elaborated in full consultation with the other Development Partners involved in the reform of the State. In short, the objective of the French cooperation has been to strengthen the central government capacities in order to put the reform in practice. The project also responded to the desire of the then Minister of Public Sector Reform to get inspiration from the French model for the recruitment and training of civil and public servants. The political transition that evolved at the end of 2008 led to the definition, a year later, of a new approach that affirmed the commitment of the new Government to Public Sector Reform, thus confirming the relevance of the French project. Based on three objectives - to back training institutions addressing the needs of all categories of national civil and public servants, to introduce in all the various administrations and services a provisional human resources management, to support the reform of “subvented agencies” - the project allowed the organization of training sessions and disseminating activities of administrative management techniques thanks to restitution seminars, workshops, technical support missions to Ghana and visits to France in order to work with different types of administrative institutions. The underlying idea has been to improve the overall level of technical competence and to work out methodologies for focused and practical activities.

The project has also allowed for the establishment of partnerships between French and Ghanaian institutions devoted to the training of administrative élites. It shall be interesting to evaluate whether a new project on accountability of central and local public administrations of Ghana would allow continuing some activities along the lines defined by the Government of Ghana, particularly with respect to strengthening the capacity of public services and enhancing the cost-effectiveness of subvented agencies.

3. Germany-Ghana future CPDE. In order to tackle urban poverty, the integrated urban planning approach underpins the project, paying particular attention to involving the population in decision-making and giving consideration to the poorest residents. GIZ IS promoted capacity development within local governments for pro-poor urban planning. GIZ IS has helped to reinforce 12 Metropolitan Municipal and District Assemblies (MMDAs) by means of institutional capacity development and human resource management training. The services provided by GIZ IS included developing strategies and tools for designing business and development plans for the community, in the interests of the poor, drawing up development strategies and training modules for urban development planning, undertaking qualitative evaluation of urban development plans, developing action plans to strengthen public-private partnerships and the participation of the population in urban development planning and implementation and providing financial administration support and advisory services, in particular as regards mobilized resources. The Social Investment Fund (SIF) carried out this comprehensive poverty reduction programme for the Ghanaian Government from 2007 to 2012. The project contributed to achieving the first Millennium Development Goal, namely to halve the proportion of people living on less than one US dollar a day by 2015. The SIF target groups are poor sections of the population, Metropolitan Municipal and District Assemblies (MMDAs), non-governmental organisations and development cooperation partners that promote community-oriented development. The urban poverty reduction programme supports urban planning policies that seek to bring political, social and economic stabilization to poorer residential areas as soon as possible.

In addition to measures addressing social infrastructure, investment and the development of small urban businesses, the programme supports capacity development for urban development and management. GIZ International Services (GIZ IS) was selected to carry out the programme on the strength of its long-standing and in-depth experience in capacity development and poverty reduction. The CPDE capacity friendly features are available.
The main funding agency is the African Development Fund (AFDB). The Metropolitan Municipal and District Assemblies (MMDAs) possess the expertise required to mobilize financial resources and manage them efficiently. They carry out effective monitoring and evaluation of poverty reduction measures at local level to manage the funds provided by AFDB for the urban poverty project.

Appendix 7 provides details of the future evaluations and the three year plan of Action for 2015 to 2018.

What are the country organizations that could be interested in commissioning collaborative evaluations work and what will be the role of Country evaluation networks and mechanisms? The Organizations that could be interested in commissioning collaborative evaluations work in Ghana include:

- AFD – Agence de France Cooperation (French Agency for Development)
- Canada – Embassy of Canada
- CDD-Ghana – Centre for Democracy and Development
- DANIDA – Danish Development Agency
- DFID - Department for International Development
- GIMPA – Ghana Institute of Management and Public Administration
- GMEF – Ghana Monitoring and Evaluation Forum
- GSS – Ghana Statistical Services
- JICA – Japan International Cooperation Agency
- MOF – Ministry of Finance
- NDPC – National Development Planning Commission
- OoP – Office of the President
- SEND Ghana
- STAR- Strengthening Transparency, Accountability and Responsiveness – Ghana
- UNFPA – United Nations Fund for Population Activities
- UNDP – United Nations Development Agency
- VOPEs – Voluntary Organisations for Professional Evaluation
- WB – World Bank

Country evaluation networks and mechanisms:

Networks
- African Evaluation Association (AfREA)
- Ghana Monitoring & Evaluation Forum (GMEF)
- Ghana Microfinance Institutions Network (GHAMFIN)
- Association of Financial NGOs (ASSFIN)
- West Africa Civil Society Institute (WACSI)

Mechanisms
- National Monitoring and Evaluation Manual
- National M&E Guidelines
- National Development Planning Regulations
- Joint Agenda for Strengthening, Monitoring and Evaluation and Statistics (JASMES)
- Publishing District League Table (District Level Ranking).
- Functional Organisational Assessment Tool (FOAT)
What do you want to learn from the future pilot CPDEs?

The basic learning to be gained is the step by step process on how to conduct an evaluation. The steps are designed with an external evaluator (usually referred to as the consultant) engaged by a public sector organisation in mind. The organisation (usually referred to as the client or employer) must have the technical capacity to understand each step and supervise the entire evaluation process. In conducting the evaluation, it is necessary for the client and consultant(s) to refresh their memory about the concept and objectives of the policy or project document. They should know how the policy or project was implemented and what it was intended to achieve. Unless these are known, it will be difficult to conduct an evaluation. The lesson to be learned from the process is how to review the policy, programme or project documents. Thus studying available policy, programme or project documents will reveal some relevant information such as who the stakeholders were, the management structure of the policy, programme or project, the general and specific objectives of the programme or project, the key issues expected to be addressed, the indicators for assessing the performance, work plan and budget among others.

Other lessons to be derived from the future pilot CPDEs include how to assess the need for an evaluation, how to define the purpose of the evaluation, how to identify and analyse the stakeholders, how to develop the evaluation questions, how to determine the type and scope of the evaluation, how to decide on the evaluation design and methods, how to prepare the evaluation work plan, budget and furthermore how to prepare a follow-up and utilization action plan. The last but not the least lesson to learn is how to prepare the evaluation Terms of Reference (TOR) and how to recruit the evaluator whether an individual consultant or a team or a firm. Finally, the lesson for future CPDE is to learn how to determine data requirements and sources and how to select data analysis methods, analyse and interpret evaluation data and to determine what reports to generate and how to formulate communication strategy for report dissemination.

What risks do you want to mitigate in future collaborative partner donor evaluation experiences or donor donor-led evaluations?

a) **Non-utilization of Evaluation results** – Evaluations must be demand driven, mostly from the end of the citizenry but not pushed unto the partner country by the donor. The demand and utilization of Evaluation results in policy formulation and decision making remains very low at all levels in the country. A higher demand for evaluation results will ensure that all interventions by government and development partners are monitored carefully and the impacts of these programmes on citizens effectively evaluated.

b) **Commissioned evaluations in Ghana.** Studies conducted by the Operations Evaluation Department of the World Bank, and focusing on the role of civil society in the assessment of government performance (Mackay and Gariba 2000) indicate that after 14 years there have been some important changes, like the emergence of a Ghana Monitoring and Evaluation Forum, the development partners’ commitments reflected in the Paris Declaration, Accra Ratification and Busan High Level Forum, as well as the Joint Agenda for Strengthening Monitoring and Evaluation and Statistics (JASMES) initiative.

c) **Pre-mediated or bias responses from respondents.** According to new Afrobarometer survey data most Ghanaians perceive some or all of their government, law enforcement, and judiciary officials, as well as business executives and traditional and
religious leaders, as corrupt. Over-time analysis reveals rising trends in the level of perceived corruption among public officials and informal leaders. Indeed, a majority of citizens believe corruption has increased over the past year. These findings come at a time when Ghanaians are crying foul over numerous corruption scandals involving public officials, with citizens in the news and on protest marches demanding accountability and action from the government. Reflecting the mutually reinforcing negative association between corruption and trust, significant numbers of Ghanaians express little or no trust in most of the same institutions and officials. The only public institution that enjoys some amount of trust, alongside religious and traditional leaders, is the military. Over time, the number of Ghanaians who trust public institutions or officials has declined significantly. Majority of respondents say that the government has performed poorly in arresting the canker of corruption. Amid these discouraging assessments, one bright spot is the survey finding that a majority of Ghanaians believe that ordinary citizens can make a difference in the fight against corruption, most effectively by refusing to pay bribes and by reporting corruption when it occurs. This suggests that the fight against corruption and public mistrust must be collaboration between the government and citizens. While the government needs to re-strategize and confront corruption head-on, ordinary Ghanaians should also get directly involved, because they can make a difference.

**Policy areas with the best potential for partner-donor evaluations:**
Evaluation (M&E) continues to play an integral role in policy formulation and implementation, as well as public policy management. The output of the CPDE processes will be used for informing national development planning; supporting sector policy and programme design; informing the budget allocation process; enhancing transparency and accountability in the management of national resources; encouraging continuous improvement in public policy management; as well as policy dialogue in Government and with Civil Society Organisations and Development Partners.

**Factors that may strengthen/weaken the benefits of partner-donor evaluations:**
The main strengths identified that may support evaluations in Ghana are:

a) **Recognition and use of results of development evaluations by the citizenry.** Despite the challenges listed above, there is a general recognition in Ghana that evaluation results have a strategic role to play in national planning, policy formulation and decision making processes. Given this appreciation, why then are evaluations not playing this role to its full potential? Why it is that so little public resources are dedicated to evaluations? Why is the use of evaluation results so low? How can the uptake of evidence in policy and decision making be increased? Our governments are increasingly being called upon to demonstrate results. Citizens are now more than ever interested in actual outcomes. That is, has the medium-term policies, programmes and projects led to the desired results and outcomes? How do we know we are on the right track? How do we know if there are problems along the way? How can we correct them at any given point in time? How do we measure progress? How can we tell success from failure? These are the kinds of concerns and questions being raised by the citizens of Ghana and external stakeholders.

b) **Existence of institutions to strengthen, transparency, accountability and reporting.** Practically all of the evaluation work done in Ghana so far has been development partner led, with little involvement of Ghanaian organisations and professionals as the demand and supply of evaluations is greatly influenced by the socio-political context.
Again, limited collaborative donor-partner evaluations exist; however, there is an enabling environment for evaluation capacity development in Ghana, given Ghana’s deepening democratic culture as well as emerging vibrant VOPEs. Based on the findings, the possible areas of interventions include: (a) using the Joint Assessment for Strengthening Monitoring and Evaluation and Statistics (JASMES) as a platform for evaluation capacity development; (b) supporting the development of evaluation policy in Ghana; and (c) presence of a decentralized planning regulations framework to support the capacity development of Government, Parliament and Interested Stakeholders to demand evaluations as part of their mandate.

The main challenges that may weaken evaluations in Ghana are:

a) **Weak Demand for and Utilization M&E Results** – The demand and utilization of Evaluation results in policy formulation and decision making remains very low at all levels in the country. A higher demand for evaluation results will ensure that all interventions by government and development partners are monitored carefully and the impacts of these programmes on citizens effectively evaluated.

b) **Limited Resources and Budgetary Allocations for M&E** – While previous governments seem to be aware of the necessity and subsequent benefits of having a strong Country Evaluation System, the funds allocated to the NDPC, GSS, MDAs and MMDAs for Evaluations were often insufficient to build and maintain an effective country system. Evaluations have to date received little priority in all MDA and MMDA budgets and comparatively insignificant actual disbursements.

c) **Weak Capacity** – there is difficulty attracting good quality staff and Evaluation capacity tends to be weak with a high Evaluation staff attrition rates at all levels. Although some training has been provided by NDPC to MDAs and MMDAs, it has not resulted in the capacity gains expected. MDAs and MMDAs also lack access to the physical equipment required to undertake Evaluations and data production activities e.g. computer systems, transport and office tools.

d) **Lack of Incentives, Rewards and Sanctions** – There is limited incentives, rewards and sanctions for compliance or non-compliance with statutory Evaluations requirements. Having in place a well-functioning Ghana Country Evaluation and system is not a priority for MDAs and MMDAs as they do not need to demonstrate value for money or whether they have achieved what they said they would with the resources allocated.

e) **Non Compliance with Evaluation Formats and Timelines** – NDPC has produced a National Monitoring and Evaluation Manual and Guidelines for MDAs and MMDAs to follow in the preparation of their M&E Plans. The Guidelines also contain formats and timelines for the preparation of plans, quarterly and annual APRs. Majority of MDAs and MMDAs now produce development and M&E plans as well as APRs. However, the adherence to reporting formats and timelines remains a huge problem at all levels. The differing reporting cycles of MDAs impedes the coordination of M&E across Government and impacts on the quality and timeliness of the national APR.

f) **Poor Data Quality, Data Gaps and Inconsistencies** – Inconsistencies in the data provided by MDAs for the same variables over the same time period, incomplete data in the district APRs and lack of data for some indicators are some of the key data collection challenges.

g) **Inadequate Management Information Systems and Networks** – Management information systems across MDAs and MMDAs are inadequate and in some cases
non-existent. In many MDAs, data from the district and regional levels are not transferred electronically through Local or Wide Area Networks.

**Unintended negative effects arising from donor-led evaluations:**
The main purpose of the future pilot evaluations will be to assess the extent of collaborative partner donor evaluations especially, ex-post evaluations commissioned in Ghana. However, an important focus of the future evaluations will be to establish the degree of jointness or collaborative partnership or development evaluations that exist between donors and the country for commissioning evaluations.
APPENDICES

Appendix 1: Terms of Reference of the country studies

Background

The Study on Collaborative Partner-Donor Evaluation (CPDE) was mandated and commissioned by the Evaluation Network of the OECD–DAC (EvalNet) in November 2012. Since then, some 16 partner countries and another 16 national and multilateral donor agencies have confirmed their interest to be involved in the Study. The Study is expected to be completed by the end of 2014. Joint partner-donor evaluation work is assumed to have the potential to help strengthen country evaluation systems (CES) through learning-by-doing mechanisms at various levels, provided that their capacity building potential is optimized and that risks are mitigated. As such, the project aims at reviving, enlarging and sustaining the partner-donor collaboration which was articulated during the Paris Declaration Evaluation (PDE) process. It therefore seeks to establish a sustained collaboration between key governmental evaluation actors in order to promote collaborative work intended to strengthen country evaluation systems beyond the expected completion date of the study by the end of 2014.

The objectives of the Study are to:

1. Understand the capacity building potential of collaborative evaluation work;
2. Draw new lessons about capacity development strategies;
3. Pave the way to future partner-donor collaboration on evaluation work; and
4. Prepare the ground for the elaboration of a best practice document on collaborative partner-donor evaluation work.

Study components. With an initial one year timeframe, the project consists of a series of partner country studies, each of which should contain:

1. A review of the PDE process in terms of its contribution to developing evaluation capacity;
2. The collection of instructive stories of partner-donor evaluation work (in addition to PDE); and
3. An exploration of future opportunities for undertaking such work at partner country level. The study will end in an international workshop aimed at synthesizing the country studies and proposing steps forward.

Responsibilities

In fulfillment of this contract, and in close coordination and guidance with the Country Coordinator Nana Opare-Djan, Deputy Director of the Monitoring and Evaluation Division of the National Development Planning Commission, the Consultant is responsible for preparing Ghana country study. (Reference must be made to the Country Coordinator’s Tool Box in Appendix 8)

The consultant assignment includes the following tasks:

1. Engage with all relevant actors of Ghana’s evaluation systems as well as relevant donors in order to set-up a reference group for the country study. The group should be convened twice, at the kickoff of the study and towards the end for the validation of the analysis and the findings;

2. Identify a list of past CPDE other than the Paris Declaration Evaluation (PDE);
Appendix 2: Representatives of stakeholders that were interviewed in Ghana.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Name</th>
<th>Institution</th>
<th>Designation</th>
<th>Contacts</th>
<th>Email</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Samuel Abu-Bonsrah</td>
<td>Public Sector Reform Secretariat</td>
<td>Director</td>
<td>+233208235270</td>
<td><a href="mailto:sabubonsrahgh@yahoo.co.uk">sabubonsrahgh@yahoo.co.uk</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Dr. Sulley Gariba</td>
<td>Policy Delivery Unit- Office of the President</td>
<td>Senior Policy Co-ordinator</td>
<td>+233244577657</td>
<td><a href="mailto:sulley.gariba@gmail.com">sulley.gariba@gmail.com</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Dr. I.F. Mensah Bonsu</td>
<td>NDPC</td>
<td>Director- Plan Coordination</td>
<td>+23320855067</td>
<td><a href="mailto:mensah.bonsu@ndpc.gov.gh">mensah.bonsu@ndpc.gov.gh</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Kenneth Owusu</td>
<td>NDPC</td>
<td>Technical Assistant- Policy Development</td>
<td>0208222311</td>
<td><a href="mailto:kennowusu@yahoo.com">kennowusu@yahoo.com</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Dr. David Andah</td>
<td>Ghana Microfinance Institute Network (GHAMFIN)</td>
<td>Ex-Officio Member, GHAMFIN Council</td>
<td>+233-244-256-180</td>
<td><a href="mailto:dandah@ghamfin.org">dandah@ghamfin.org</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Yaw Gyamfi</td>
<td>Ghana Monitoring and Evaluation Forum(GMEF)</td>
<td>Executive Secretary</td>
<td>+233-207-666842</td>
<td><a href="mailto:ygyamfi@ghamfin.org">ygyamfi@ghamfin.org</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Dede Bedu-Addo</td>
<td>Ghana Monitoring and Evaluation Forum(GMEF)</td>
<td>Coordinator</td>
<td>+233-277534204</td>
<td><a href="mailto:abedums@gmail.com">abedums@gmail.com</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Djabanor Narh</td>
<td>Ghana Monitoring and Evaluation Forum(GMEF)</td>
<td>Steering Committee Member</td>
<td>+233-27746454</td>
<td><a href="mailto:djabanor.narh@ey.org">djabanor.narh@ey.org</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Lynne Henderson</td>
<td>World Bank</td>
<td>Senior Statistician</td>
<td>+233-244329308</td>
<td><a href="mailto:lhenderson@worldbank.org">lhenderson@worldbank.org</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Kobina Amoah</td>
<td>Ministry of Finance</td>
<td>Director, Microfinance Unit</td>
<td>+233-21-661304</td>
<td><a href="mailto:kobinaamoah@mofep.gov.gh">kobinaamoah@mofep.gov.gh</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Bernard Joe Appeah</td>
<td>PENTAX Management Consultancy Ltd.</td>
<td>Chief Executive</td>
<td>+233-244717140</td>
<td><a href="mailto:ceo@pentaxglobal.com">ceo@pentaxglobal.com</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Francis Kwame Kumah</td>
<td>Bank of Ghana</td>
<td>Assistant Director, Research Department</td>
<td>+233-24-421-1150</td>
<td><a href="mailto:Francis.kumah@bog.gov.gh">Francis.kumah@bog.gov.gh</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Gladys Gharney</td>
<td>World Bank</td>
<td>Head Unit- World Bank</td>
<td>+233-20 203 0296</td>
<td><a href="mailto:ggharney@mofep.gov.gh">ggharney@mofep.gov.gh</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Dr. Yaw Gyimah-Larbi</td>
<td>Bank of Ghana</td>
<td>Banking Supervision Department</td>
<td>+233-302-660865</td>
<td><a href="mailto:gyimal@yahoo.com">gyimal@yahoo.com</a></td>
</tr>
<tr>
<td>Steve Amoah</td>
<td>Ghana Statistical</td>
<td>Assistant Chief</td>
<td>+233-248191669</td>
<td><a href="mailto:steveamoah@gmail.com">steveamoah@gmail.com</a></td>
</tr>
</tbody>
</table>
1.3 Review of relevant documents and websites, including elements of the evaluation system, other in-country evaluation capacity development initiatives, completed, ongoing and planned collaborative partner-donor evaluation work etc.;

1.4 Gather and analyze factual information obtained through interviews and/or light surveys following guidance from the Country Coordinator with support from the Project Coordinators;

1.5 Assist the Country Coordinator in preparing and managing meetings of the Reference group;

1.6 Prepare a first draft of the country study;

1.7 Interact with Project Coordinators and Quality Assurance advisors to ensure quality and consistency of the study;

1.8 Prepare a final draft incorporating comments from Quality Assurance reviewers.

The final output is a country study report that meets the standards set for all CPDE country studies. The first draft report is expected to be available for review by Monday, December 22, 2014 and the revised report is expected by to be ready for quality assessment as agreed at the Synthesis workshop in Manila – Philippines on December 2-3, 2014.

2. Required Expertise

- Experience in public policy evaluation and/or development evaluation;
- A profound understanding of the international and local aid architecture, the Ghana Medium-term and Development Policy Framework – Ghana Shared Growth and Development Agenda (GSGDAII); and the challenges in reforming the aid system;
- A good understanding of the Paris Declaration Implementation and evaluation and Ghana’s involvement in the PDE and Millennium Development Goals (MDG) assessments;
- Long-term experience in working on policy analysis, development economics, public policy reforms and or with the Ghana’s Government;
- Knowledge of the key stakeholders within development Ministries Departments and Agencies and the Ghana’s Development Partners;
- A Minimum of a Master’s degree in Economics, International Relations and or related field.
**Appendix 3: Team Members (Reference Group)**

- Dr. I.F. Mensa-Bonsu - Chairman, NDPC
- Nana Opare-Djan - Country Coordinator, NDPC
- Ms. Dede Bedu-Addo - Member, Coordinator, GMEF
- Mr. Eric Okrah - Member, UNFPA
- Mrs. Angela Brown-Farhat - Member, Danish Embassy
- Mr. Joseph Antwi - Member, MOF
- Miss Mercy Azoomah Issah - Secretary, NDPC
Appendix 4: References (Documents consulted)

3. 2010 “Ghana Shared Growth and Development Agenda 2010-2013” NDPC- Policy Framework

17. Annex 3: Study on Demand and Supply for Evaluation in Ghana, Prof. Samuel Adams, Dr. Charles Amoatey, Joe Taabazuing (Country consultants) and Osvaldo Feinstein (CLEAR-AA/Wits).
20. The Evaluation of the Paris Declaration Phase 2 Final Report May 2011
25. The Joint Agenda for Strengthening Monitoring and Evaluation (M&E) and Statistics (JASMES), NDPC (2014)
27. Evaluation Capacity Development News from the DACA NETWORK ON DEVELOPMENT EVALUATION – ECD Newsletter No. 1 – July 2014
## Appendix 5: Technical Documents – Review of PD experience in Ghana

<table>
<thead>
<tr>
<th>S/N</th>
<th>Indicator</th>
<th>Review criteria</th>
<th>Comments</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>001</td>
<td>Ownership – Leading National Development in Practice.</td>
<td>Has the PDE principles ensured Ownership was rightly seen at the heart of aid effectiveness?</td>
<td>Yes, for a while until recently donor require to align resources to national agenda. This was due to; The attainment of middle income status by the country, Donor coordination has had some problems. Broken done platform because donors don’t take advantage of ownership and organisation to ensure resources are put behind result.</td>
</tr>
<tr>
<td>002</td>
<td>Alignment using National Development Strategies and Country Systems.</td>
<td>Has PDE process ensured an alignment that has created a large agenda for partners and donors? Alignment with partners’ strategies, Capacity development, Public financial management (PFM), including aid in the budget, improving the predictability of aid flows, Procurement, Strengthening statistical systems, Strategic environmental assessments, Aid management and Aid untying.</td>
<td>Yes- two process; General budget support, Project budget support but now shift has been made to project support.</td>
</tr>
<tr>
<td>003</td>
<td>Harmonisation – Rationalizing Aid Delivery.</td>
<td>Has the PDE made progress towards implementing common arrangements and simplifying procedures, Complementarity and division of labour, Improvement in donor systems and factors influencing the rate of progress on harmonisation implications for the future?</td>
<td>At a point it was until 2012, there was an aid policy and Ghana and DP compact documents to ensure overcrowding to one sector but was not followed.</td>
</tr>
<tr>
<td>004</td>
<td>Managing for Development Results.</td>
<td>Has the PDE made progress for Incentives and capacities for moving forward with MfDR.</td>
<td>There were two major ones; • MDBs but has broken down, • Consecutive group meeting framework that was aimed for mutual accountability. Thus the principles for accountability has all been broken down and no long binding</td>
</tr>
<tr>
<td>005</td>
<td>Mutual Accountability</td>
<td>Has PDE has made progress towards the Paris Declaration commitments, Implications for the future</td>
<td>The Annual progress report was one bases for reporting but with the two stated above being broken, no one cares about the Apr process.</td>
</tr>
<tr>
<td>006</td>
<td>Sector Perspectives.</td>
<td>Has PDE improved Aid effectiveness at sector level which was crucial but often difficult to achieve. Note xiv: Analyse: Applying the Paris Declaration principles to aid for trade, Aid effectiveness and health, Aid effectiveness and education, Aid effectiveness and Agriculture, Aid effectiveness in the infrastructure sector.</td>
<td>The sector working groups on Agriculture, Health and energy are the existing operations with the SWP. Therefore to some extent there are some work done.</td>
</tr>
<tr>
<td>007</td>
<td>The Roles of Civil Society Organisations in Making Aid Effective.</td>
<td>Has PDE enhanced CSOs and aid effectiveness, The Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness towards a consensus on CSOs, the Paris Declaration and the broader aid effectiveness agenda</td>
<td>The role of CSOs has been but the last effort was some years ago due to the fact that the framework to managing this has been broken (MDBs and CG).</td>
</tr>
<tr>
<td>008</td>
<td>Situations of Fragility and Conflict</td>
<td>Has PDE provided evidence of progress and constraints in implementing the Paris Declaration, Evidence of progress and constraints in implementing the principles, Overall assessment of progress, Implications for future policy priorities and ways of working.</td>
<td>In the past partners were taken the evaluation seriously. This is because people are now aware of the process.</td>
</tr>
<tr>
<td>009</td>
<td>Implications of the Changing Aid Architecture.</td>
<td>Has the PD experience in Ghana considered the relationship of Non-DAC donors (south-south co-operation), Global programme funds and the Paris Declaration?</td>
<td>The later discussion was on how to bring the BRICKs (Brazil, Russia, India chain and Korea) into the bigger process but so far has not yielded any positive outcome.</td>
</tr>
<tr>
<td>010</td>
<td>Launching of PD Evaluation</td>
<td>Did the PD experience indicate that the launch of the evaluation was at a time which fitted the needs of the partner country?</td>
<td>The declaration was an agreed process and any CG meeting the declaration was part of the papers presented but there is no more CG meeting thus no forum created for this.</td>
</tr>
<tr>
<td>011</td>
<td>Involvement of country organisations</td>
<td>Did the PD experience in Ghana involve relevant country organizations on the demand side?</td>
<td>There was a local team headed by Ministry of finance, NDPC, Academia that was held annually.</td>
</tr>
<tr>
<td>012</td>
<td>Procurement Systems</td>
<td>Did the PD experience in Ghana use country financing and procurement systems?</td>
<td>Initially some were reluctant to use it but over time they used it but the concern was there are weakness in the country procurement system.</td>
</tr>
<tr>
<td>013</td>
<td>Definition of evaluation purpose</td>
<td>Did the PD experience define the main purpose of the evaluation (learning common lessons and/or mutual accountability) in a way that fits the needs of the partner country?</td>
<td>Yes,</td>
</tr>
<tr>
<td>014</td>
<td>Evaluation questions</td>
<td>Did the PD experience in Ghana focus the evaluation questions on country priorities?</td>
<td>Yes</td>
</tr>
<tr>
<td>015</td>
<td>Clarity of responsibilities</td>
<td>Did the PD experience in Ghana entrust country organizations with clear and balanced responsibilities?</td>
<td>They were clearly stated. There was a template that was mutually agreed by DPs and country called the harmonisation matrix and evaluation template.</td>
</tr>
<tr>
<td>016</td>
<td>Involvement of individuals in the PD evaluation management structure</td>
<td>Did the PD experience in Ghana involve country individuals in the key positions of the evaluation management structure?</td>
<td>Yes, the CG team composition made up of CSOs, government institutions and Academia. There was a steering committee and technical committee. NDPC was represented by Captain Donkor as the focal person to make sure process was in conformity with internal processes. Min. Finance by Marianna</td>
</tr>
<tr>
<td>017</td>
<td>Involvement of individuals in the PD evaluation team</td>
<td>Did the PD experience involve country individuals in the key positions of the evaluation team?</td>
<td>All was done to conform with global principles of evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>018</td>
<td>Quality Assurance</td>
<td>Did the PD experience in Ghana include a country perspective in the quality assurance process?</td>
<td>Yes, Everything was done was to make sure it conform with global principles.</td>
</tr>
<tr>
<td>019</td>
<td>Evaluation Networks &amp; Mechanisms</td>
<td>Did the PD experience in Ghana use country evaluation networks and mechanisms?</td>
<td>AFREA was considered because there was no local chapter, SEND foundation was nominated as the coordinator of all inputs</td>
</tr>
<tr>
<td>020</td>
<td>Validation of draft evaluation results</td>
<td>Did the PD experience in Ghana discuss the draft evaluation results with country stakeholders?</td>
<td>This was through a workshop inviting cross section of Government and think tanks</td>
</tr>
<tr>
<td>021</td>
<td>Languages used</td>
<td>Did the PD experience in Ghana use local country language(s) in the evaluations?</td>
<td>English was the official language used</td>
</tr>
<tr>
<td>022</td>
<td>Dissemination of PD Results</td>
<td>Did the PD experience in Ghana disseminate results through country channels?</td>
<td>Workshops</td>
</tr>
<tr>
<td>023</td>
<td>Monitoring of and reporting of utilization</td>
<td>Did the PD experience in Ghana include a country perspective in the monitoring of and reporting on utilization?</td>
<td>MDBs and CG had a structure that reflected the country’s perspectives</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Source: Consultant’s PDE Instrument-Respondents Questions
### Appendix 6: Implementation work plan for the Ghana Country study

(Activities, timelines, purpose of activity, budget, expected sources of funds and the various actors and their responsibilities for the Ghana country study).

<table>
<thead>
<tr>
<th>#</th>
<th>Activity</th>
<th>Timeline</th>
<th>Purpose</th>
<th>Budget (GHS)</th>
<th>Source of funds</th>
<th>Actor(s) (Who is Responsible)</th>
<th>Status</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>001</td>
<td>Back to Office report, debriefing and seeking for approval letter</td>
<td>Monday, April 07, 2014 to Thursday, April 17, 2014</td>
<td>Approval letter to enable Nana Opare-Djan play the role of a Country Coordinator</td>
<td>-</td>
<td>NDPC</td>
<td>Director-General, NDPC</td>
<td>Approval letter obtained on Monday, June 09, 2014</td>
</tr>
<tr>
<td>002</td>
<td>Consultation phase I</td>
<td>Tuesday, April 22, 2014 to Wednesday, April 30, 2014</td>
<td>Preliminary discussions and meetings with interested stakeholders including OoP, NDPC, MOF, GSS about the Collaborative Evaluative Study in Ghana and my role as the Country Coordinator</td>
<td>1,500.00</td>
<td>NDPC</td>
<td>Nana Opare-Djan, Deputy Director and JASMES Coordinator at NDPC.</td>
<td>Discussed at the M&amp;E Sector Working group meeting held on Wednesday, April 30, 2014</td>
</tr>
<tr>
<td>003</td>
<td>Consultation phase II</td>
<td>Monday, May 05, 2014 to Friday, May 30, 2014</td>
<td>Preliminary discussions and meetings with VOPEs including, CDD-Ghana, GIMPA, AFREA, GMEF, UNDP &amp; Civil Society Actors about the Collaborative Evaluative Study in Ghana and my role as the Country Coordinator</td>
<td>2,000.00</td>
<td>NDPC</td>
<td>Nana Opare-Djan, Deputy Director and JASMES Coordinator at NDPC.</td>
<td>Consultations held with the identified interested stakeholders</td>
</tr>
<tr>
<td>004</td>
<td>Consultation phase III</td>
<td>Monday, June 02, 2014 to Friday, June 20, 2014</td>
<td>Preliminary discussions and meetings with interested stakeholders including DANIDA, JICA, Canada, DFID, World Bank, UNDP, about the Collaborative Evaluative Study in Ghana and my role as the Country Coordinator</td>
<td>2,000.00</td>
<td>NDPC</td>
<td>Nana Opare-Djan, Deputy Director and JASMES Coordinator at NDPC.</td>
<td>Informal discussions held on the eve of celebrating the Europe Day on Friday, May 09, 2014 &amp; the Canada Day on Tuesday, June 10, 2014</td>
</tr>
<tr>
<td>005</td>
<td>Inception meeting (1)</td>
<td>Wednesday, June 25, 2014</td>
<td>Disseminating Concept Note about the Study on Collaborative Partner-Donor Evaluation and the Country Coordinator’s Terms of Reference with all stakeholders.</td>
<td>-</td>
<td>MOF/ DONORS</td>
<td>NDPC to lead the process for all Interested Stakeholders identified</td>
<td>Postponed to Wednesday, Jul 02, 2014 due to a meeting on the Medium-Term Policy frame-work : GSGDA, 2014-17 with the National Parliament</td>
</tr>
<tr>
<td>Time Period</td>
<td>Activity</td>
<td>Description</td>
<td>Expenses</td>
<td>Responsible Party</td>
<td>Notes</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>-------------</td>
<td>----------</td>
<td>-------------</td>
<td>----------</td>
<td>-------------------</td>
<td>-------</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>006 Inception meeting (2)</td>
<td>Wednesday, July 02, 2014</td>
<td>Disseminating Concept Note about the Study on Collaborative Partner-Donor Evaluation and the Country Coordinator’s Terms of Reference with all stakeholders.</td>
<td>2,000.00</td>
<td>NDPC</td>
<td>NDPC to lead the process for all Interested Stakeholders identified. Second Inception held with Consultant briefing Management Group about.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>007 Management group</td>
<td>Friday, July 04, 2014</td>
<td>Inauguration of management group</td>
<td>500.00</td>
<td>NDPC</td>
<td>Country Coordinator. Management group held the first inaugural meeting on Friday, July 04, 2014.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>008 Recruitment of Consultant</td>
<td>Monday, July 07, 2014 to Friday, July 11, 2014</td>
<td>Procurement of the services of a Consultant (US$800 X GHS3.50) = GHS 2,800.00 X 20</td>
<td>56,000.00</td>
<td>ADETEF</td>
<td>Reference Group. Mr. Stephen Ampem-Darko of CICADA Consulting Ltd. was recruited on Friday, November 14, 2014.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>009 Data collection and Analysis</td>
<td>Tuesday, July 08, 2014 to Friday, July 18, 2014</td>
<td>Responses to be summarized without attribution to individuals. Initial results will be posted to the drop box.</td>
<td>-</td>
<td>Reference Group</td>
<td>Consultant. Consultant recruited 2 Field Assistants and together with the Country Coordinator and 2 Reference Group members designed a survey instrument – Questionnaire for the interviews and collection of primary data. The 5 member team also reviewed secondary data at a retreat from Friday, November 14, 2014 to Sunday, November 16, 2014.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>010 Report writing</td>
<td>Monday, July 21 to Friday, July 25, 2014</td>
<td>A summary of the main discussion points will be posted after each meeting by the team members, along with the agenda.</td>
<td>-</td>
<td>Reference Group</td>
<td>Consultant. The Consultant sent a draft Study Report to the Country Coordinator for review. The draft report was reviewed by the Country Coordinator and 2 Reference Group Members on Monday,</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>No.</td>
<td>Activity Description</td>
<td>Date Details</td>
<td>Description</td>
<td>Costs</td>
<td>Responsible Party</td>
<td>Notes</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>-----</td>
<td>----------------------------------------------------------</td>
<td>--------------------</td>
<td>------------------------------------------------------------------------------------------------------</td>
<td>-------</td>
<td>----------------------------------------------------------</td>
<td>----------------------------------------------------------------------</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>011</td>
<td>Pre-draft report</td>
<td>Friday, July 25, 2014</td>
<td>Zero draft report to be completed</td>
<td>500.00</td>
<td>Reference Group</td>
<td>Draft Study Report sent to Project Coordinator for quality assessment on Thursday, November 20, 2014</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>012</td>
<td>Online review &amp; feedback on draft report from Project Coordinator</td>
<td>Thursday, July 31, 2014</td>
<td>The summary of the entire process to include how feedback was considered, what was included as part of the study as well as reasons for not accommodating suggestions.</td>
<td>-</td>
<td>Reference Group</td>
<td>Response expected from the Project Coordinator on Monday, November 24, 2014</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>013</td>
<td>Synthesis Workshop</td>
<td>Friday, October 31, 2014</td>
<td>To discuss the findings of the country studies among partners and donors; formulate a first multi-annual pilot program and propose the working arrangements for a genuine partner-donor collaboration</td>
<td>-</td>
<td>DAC/EVALNet – ADETEF</td>
<td>Ghana Country Coordinator participated in the Synthesis Workshop at Makati Shangri-La Hotel, Manila, Philippines from 2-4 December, 2014</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>014</td>
<td>Review of Pre-draft by Project Coordinator/Thematic Author</td>
<td>Friday, October 31, 2014</td>
<td>Ghana Country Case Study reviewed by the Project Coordinator, Ian Hopwood with the Thematic Author, Mohammed.</td>
<td>-</td>
<td>Project Coordinator</td>
<td>Reviewed done and comments sent to Country Coordinator on Friday, January 02, 2015</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>015</td>
<td>Revision of Pre-draft Study report for Quality Assessment</td>
<td>Wednesday, January 08, 2015</td>
<td>Present results to all stakeholders, Project Coordinator, Quality Assessor and Thematic Author for review.</td>
<td>2,500.00</td>
<td>NDPC/ MOF/OOP</td>
<td>Study Report revised by Project Coordinator and comments incorporated by Country Coordinator and Consultant by Wednesday January 08, 2015.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>016</td>
<td>Quality Assessment of Ghana Country Case Study</td>
<td>Thursday, January 22, 2015</td>
<td>Quality Assessors review the Preliminary draft of the study report.</td>
<td>-</td>
<td>Project Coordinator/Quality Assessor</td>
<td>Study report reviewed by Quality Assessor by Thursday, January 22, 2015.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>017</td>
<td>Revise preliminary</td>
<td>Monday,</td>
<td>Review meeting held with Consultant</td>
<td>600.00</td>
<td>Country</td>
<td>Ghana Country Case</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Draft</td>
<td>Description</td>
<td>Date</td>
<td>Person</td>
<td>Role</td>
<td>Date of Revision</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>-------</td>
<td>-------------</td>
<td>------</td>
<td>--------</td>
<td>------</td>
<td>-----------------</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>018</td>
<td>Second revision of preliminary draft report with Project Coordinator's comments</td>
<td>Monday, February 02, 2015</td>
<td>Second review meeting held with Consultant and the Editorial team members from NDPC</td>
<td>-</td>
<td>Ghana Country Case Study Report further revised by Friday, February 27, 2015</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>019</td>
<td>Validation meeting with reference group and identified VOPEs</td>
<td>Friday, February 27, 2015</td>
<td>Preliminary draft study report reviewed with Reference Group.</td>
<td>2,500.00</td>
<td>Ghana Country Case Study Report further revised by Monday, March 02, 2015</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>020</td>
<td>Final reading of study report-proof reading, editing, quality check, etc</td>
<td>Tuesday, March 05 to Thursday, March 05, 2015</td>
<td>Final reading by Reference Group Chairman and Country Coordinator</td>
<td>900.00</td>
<td>Ghana Country Case Study Report – Finalised on Thursday, March 05, 2015</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>021</td>
<td>Support to Management Group</td>
<td>Thursday, March 05, 2015</td>
<td>Close of Study</td>
<td>500.00</td>
<td>Final submission, Thursday, March 05, 2015</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Source: Country Coordinator's Itinerary

<table>
<thead>
<tr>
<th>#</th>
<th>Year</th>
<th>Activities (Pilot)</th>
<th>Reason for selection of project (why?)</th>
<th>Responsible Country Organisations</th>
<th>Role of Country Evaluation Networks/Mechanisms</th>
<th>Expected Learning</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 1 | 2015 | a) Identification of country partners (Canada, France & Germany) and the assessment of financing for the three key evaluations identified.  
b) Write the Evaluation ToR  
c) Procurement of the services of a consultant(s)  
France  
Germany  
NDPC | Review of TOR  
Review of report  
Dissemination of report  
Advocacy | 1. Negotiation and lobbying skills  
2. How to prepare and develop ToRs  
3. Tendering procedures and procurement process  
4. Building professional interface between GoG and evaluators  
5. Deepen transparency and to demand Social Accountability  
6. Networking |
| 2 | 2016 | **Evaluation of Canada’s Program in Ghana -2006 to 2014** | Ready for ex-post evaluation. Friendly features of PD Evaluation High degree of jointness Partner-Donor-Interest | Canada  
NDPC | Review of TOR  
Review of report  
Dissemination of report  
Advocacy | 1. Develop corresponding skills in Stakeholder Analysis, Evaluation questions, Data Collection, Indicator development,  
2. CSOs and Evaluation Network will use evaluations to fight corruption in Ghana.  
3. Deepen transparency and to demand Social Accountability  
4. Reshaping the configuration of network hubs |
| 3 | 2017 | **French Support Project for Public Sector Reform** | Ready for ex-post evaluation. Friendly features of PD | France  
NDPC | GMEF, AfrEA  
Review of TOR  
Review of report  
Dissemination of report  
Advocacy | 1. Develop corresponding skills in Stakeholder Analysis, Evaluation questions, Data Collection, Indicator development,  
2. CSOs and Evaluation Network will use evaluations to fight corruption in Ghana. |
| No. | Year | Project/Program                                                                 | Features                                                                 | Evaluation High degree of jointness Partner-Donor-Interest | Partner-Donor-Interest | Interest | Evaluation High degree of jointness Partner-Donor-Interest | Partner-Donor-Interest | Interest | Evaluation High degree of jointness Partner-Donor-Interest | Partner-Donor-Interest | Interest | Evaluation High degree of jointness Partner-Donor-Interest | Partner-Donor-Interest | Interest | Evaluation High degree of jointness Partner-Donor-Interest | Partner-Donor-Interest | Interest |
|-----|------|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|

Appendix 8: Proposed guidance for Country Partner Donor Collaboration in Ghana

Establishing the cooperation arrangements: A MoA shall be prepared. The MoA shall lay out the roles and responsibilities for both Donor and Country Partner organisations in an explicit manner through the established Steering Committee (SC) and Management Committee (MC) that will jointly manage the evaluation process. The Chairperson of the SC will be a staff of the Donor Organisation.

Raising and channelling financial resources: Financial resources for commissioning the future evaluations will be provided by the Donor Country whilst human and administrative support will be provided by the GoG through NDPC and the Ministry of Finance.

Establishing the management structure: An MC will be established to complement the advisory role of an SC. The MC will provide technical coordination, management, and administrative services. The MC will comprise government officials, especially, NDPC, MoF, MLGRD with insight into evaluation techniques and methodologies as well as in matters related evaluations and project financial management. The Management team will provide useful hints and provide inputs throughout the evaluation process. Communications will be conducted through face-to-face meetings, video-conference and webinars or via electronic mail. Workshops will also be held and other technical coordination meetings will be organized at the inception and design phases with consultants.

Referring to evaluation standards: Both partners shall agree to conduct the evaluation in accordance with the evaluation procedures and quality standards set forth by the parties.

Developing the terms of reference: A steering committee meeting should be set up to discuss the key assessment questions at the initial stages of the evaluations. These questions must be based on the agreed ToR. The ToR for the evaluations must be developed and discussed in MC meetings and finalized by the SC.

Procuring the evaluation services: The consultants to be recruited for the evaluations to be commissioned in future, shall be selected by the laid down procedures for the selection of a consultant based on the procurement guidelines set forth by the Public Procurement Authority in Ghana. The interested donor country in collaboration with the staff from NDPC and MoF shall select the consultants with an additional member from the SC.

Setting contractual relations: An important criterion in the selection process will be to involve Ghanaian consultants in the evaluation team. The evaluation assessment will be entrusted to an independent recruitment agency and NDPC. The NDPC will have the option to establish subcontracts with other professional evaluation consultancy firms.
Setting the composition of the evaluation team: The selected evaluation team will include two MoF officials, two NDPC officials and one member from the donor organisation. The team leader will be the member from the donor organisation. A team-building meeting will be held at the beginning of the work to establish a common understanding of the approach to be used in the evaluation in addition to the intervention logic and evaluation questions further developed from the TOR.

Developing the evaluation method: The team leader will develop the draft evaluation methodology which shall be discussed extensively with all identified evaluation team members. Then the evaluation team will intend discuss their methodology and data collection work plan with the MC members.

Formulating draft project evaluation results: As part of the analytical process, seven specific evaluation areas will be covered by the evaluation team members. The team leader as stated earlier will draft the general conclusions and recommendations with inputs from the team members. The members of the two committees, the SC and the MC, shall provide comments on all draft documents. The areas to be covered by future evaluations shall include:

1. Background and Context (Macroeconomic Context and Project Context)
2. Objectives, Design, and their Relevance (Objectives, Relevance of Objectives Design, Relevance of Design, M&E design)
3. Implementation (Project Cost and Financing, Implementation and Project, Management Arrangements, Factors that Affected Implementation, Safeguard Compliance, Fiduciary Issues)
4. Achievement of the Objectives (Outputs, Intermediate Objectives, Widening of Intermediation, Intermediate Objective 2- Deepening intermediations, Final Objectives)
5. Efficiency (Ratings, Outcome, Risk to Development Outcome, Performance, Quality at Entry Quality of Supervision, Borrower Performance, Government Performance, Implementing Agencies Performance, Monitoring and Evaluation)

Assessing evaluation quality: An external consultant will make a quality assessment on the extent to which the evaluations conform to quality standards. Some Ghanaian researchers and professional evaluators will provide written comments.

Discussing draft PDE results: A stakeholder workshop will be organized on an agreed date in Ghana to receive feedback from (government) staff, advisers and other key stakeholders involved in development cooperation between the partner country and the donor and other team of experts on draft future evaluation results. This workshop will prove very useful as the oral culture in Ghana – as in many other places in Africa – is much stronger than the written culture. Despite this perception, some written comments will be obtained from some stakeholders especially the GMEF, the CSOs and NGOs.

Finalizing the contents of the report: The evaluation reports shall be reviewed thoroughly. The Steering Committee and Management
Committee members shall be assigned with the thematic responsibility to review the reports. Members will be mandated to provide written comments on these draft evaluation reports. Ghanaian consultants will be integral part of the evaluation team with major contributions, both related to the evaluation research and to the drafting of reports.

**Disseminating results:** The final report will be discussed at the Reference Group meeting. After passing the test of the quality check, it will be published on all relevant websites including that of NDPC and MoF. A link to the evaluation report will be inserted to the NDPC website. A public forum on the evaluation will also be held on an agreed date in Ghana where hard and soft copies of the reports and on CDs will be distributed to participants.

**Capacity friendly features:** Some capacity-friendly features for strengthening the country evaluation systems can be highlighted as follows:

a) **Involving relevant country organizations on the demand side:** NDPC should be strengthened as the central body mandated to conduct evaluations in Ghana, with a responsibility for commissioning national evaluations. However in Ghana, NDPC is not directly involved in the implementation of the development cooperation as that responsibility lies with the Ministry of Finance. NDPC as an institution can help make externally induced evaluations more useful for the country itself and can, at a more practical level, provide support to evaluation consultants by arranging interviews and organizing workshops.

b) **Responsibilities entrusted to the partner organization** will be clearly defined, although the resources for playing this role will not be fully secured. NDPC must play a key role at vital stages of the evaluation process, and the Head of the M&E Division of NDPC should be a member of the management group, though not as head.

**Draft evaluation results to be discussed with country stakeholders.** The evaluation results will be disseminated through available country channels such as the NDPC and MoF websites. Other features of the evaluation process which were not capacity friendly will be determined. These will include whether, the evaluation will be launched at a time that matched mainly the donor’s needs; or whether the donor financing channels and donor procurement procedures were used during the evaluation process.

**Learning**

**Individual learning**

- **Ghanaian officials** will be involved in the evaluation management group and in the procurement procedures to gain useful insights and experiences in evaluations which they can apply in future evaluations to be commissioned.

- **Ghanaian consultants** will equally gain additional experience and insights into alternative methods of conducting evaluations for e.g. developing and structuring evaluation questions, impact diagrams, data collection tools and writing an evaluation report.

**Organizational learning**
NDPC and other key stakeholders will collaborate to institutionalize the evaluation process and shall involve donors or other institutional future evaluations.

One out of the two Ghanaian consultancy firms will be piloted to use the joint partner-donor methodology as a development approach with other identified partner countries.

Network learning

The VOPEs, including GMEF will call upon one of the consultants involved in the evaluation to share experiences at learning workshops and forums. The joint evaluations will strengthen capabilities at individual level for Ghanaian officials and consultants involved. It will also showcase at the organizational level for the Ghanaian consultancy firm and at network level. There will also be learning at the partner country organization level that has to conduct future country evaluations.

Source: DAC/EVALNet - Country Coordinators Tool Box
STUDY ON COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION

Country Case Study

- Mali
### COUNTRY STUDY HANOVER DOCUMENT

<table>
<thead>
<tr>
<th>Name of the country</th>
<th>Mali</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Name of the country coordinator</td>
<td>Dembélé Mamadou</td>
</tr>
<tr>
<td>Function of the country coordinator (job title, department, Ministry)</td>
<td>Président du Secrétariat à l'harmonisation de l'Aide (SHA) Ministère de l'Economie et des Finances</td>
</tr>
</tbody>
</table>
| Official address details of the Country Coordinator (including direct telephone line and e-mail) | Mobiles: +223 66 06 44 15 et +22373435902  
Fixe: +223 20 23 23 41  
Email : dembelemamadou@ymail.com |
| Personal address details of the Country Coordinator for backup purposes (including mobile number and e-mail) | Mobiles: +223 66 06 44 15 et +22373435902  
Fixe: +223 20 23 23 41  
Email : dembelemamadou@ymail.com |
| Name(s) and functions of the author(s) in charge of the country study | Raphaël Diarra  
Consultant Indépendant  
Mobiles: (223) 66 73 18 48  
(223) 76 43 31 94  
Email : raphdiarra@hotmail.com |
| Was there a steering committee or in-country reference group in charge of supporting the country study?  
If yes, please provide names and functions | Nébié Pierre Coordonnateur du Pool Technique des PTF  
Dembélé Moussa Expert du SHA (MEF)  
Sadio Koly CT-CSLP (MEF) |
| Did you hold a validation workshop for the country study?  
If yes kindly provide date, a picture if available and a list of attendees | Réunion de travail avec le consultant en charge de l'étude |
| Please briefly describe the follow-up steps that you intend to take following the completion of the country study (including steps undertaken so far if any) | • Ateliers de dissémination de l'étude  
• Validation des domaines à meilleur potentiel pour les évaluations collaboratives assortis d'un plan d'action de mise en œuvre |
| Project coordinator responsible for the country | Ziad Moussa |
| Name of the External Quality Assurance expert(s) | Jim Rugh (Quality Assurance Expert)  
Ziad Moussa (Project Coordinator) |
| First draft received on (date) | 08/2014 |
| Final draft received on (date) | 03/2015 |
| Any additional comments | }
Etude sur l’évaluation collaborative
Pays partenaires – Bailleurs de fonds

Septembre 2014
Raphaël Diarra
Consultant
Sommaire

Résumé exécutif 5
A - Le système national d’évaluation 5
B - Examen de l’expérience d’Évaluation de la Déclaration de Paris en soutien au système d’évaluation du Mali 8
C - Leçons tirées de cas typiques d’évaluation collaborative Partenaires – Bailleurs de fonds 9
D - Domaines à meilleur potentiel pour les évaluations collaboratives GdM-PTF 10
E - Facteurs pouvant renforcer ou affaiblir les bénéfices des évaluations partenaires-bailleurs 10

1. Contexte, méthodologie de l’étude et système national d’évaluation du Mali 12
1.1. Contexte de l’étude 12
1.2. Méthodologie 13
1.3. Le système national d’évaluation des actions de développement au Mali 13
1.3.1. Le processus des Revues 14
1.3.2. Principes, objectifs et résultats attendus des Revues 14
1.4. Structures nationales principales et des PTF impliquées dans les processus d’évaluation 25
1.5. Difficultés et faiblesses du système national d’évaluation 28

2. Examen de l’expérience d’Évaluation de la Déclaration de Paris en soutien au système d’évaluation du Mali 30
2.1. Processus collaboratif de l’évaluation de la Déclaration de Paris 30
2.2. Contribution de l’évaluation de la Déclaration de Paris au renforcement du système d’évaluation du Mali 31
2.2.1. Approfondissement de l’évaluation de l’état de mise en œuvre du PNAEA et de la SCAP 31
2.2.2. Evaluation de la Déclaration de Paris et Système d’évaluation Partenaires – Bailleurs au Mali : difficultés, leçons et effets 32

3. Études de cas typiques d’autres évaluations collaboratives partenaires-bailleurs de fonds 34
3.1. Cas du Projet d’Appui au Développement Rural des Plaines de Daye, Hamadja et Koromé 35
3.1.1. Contexte et justification 35
3.1.2. Objectifs et résultats attendus 35
3.1.3. Forme collaborative de l’évaluation 36
3.1.4. Leçons tirées du processus d’évaluation collaborative 37
3.1.4.1. Apprentissage commun 37
3.1.4.2. Responsabilité mutuelle 37
3.2. Cas de l’évaluation conjointe des opérations d’aide budgétaire au Mali 38
3.2.1. L’aide budgétaire au Mali 38
3.2.2. Objectifs et résultats de l’évaluation 39
3.2.3. Forme collaborative de l’évaluation 39
3.2.4. Conclusions principales de l’évaluation en lien avec l’évaluation de la Déclaration de Paris 40
3.2.5. Effets et leçons tirées de l’évaluation des aides budgétaires 40

4. Opportunités de travail sur l’évaluation collective partenaires-bailleurs 41
4.1. Domaines à meilleur potentiel pour les évaluations collaboratives GdM-PTF 42
4.2. Facteurs pouvant renforcer ou affaiblir les bénéfices des évaluations partenaires-bailleurs 42

Annexe 1 : Cadre de mesure des résultats du CSCRP
Annexe 2 : Références documentaires
Annexe 3 : Termes de référence de l’étude
Annexe 4 : Liste des personnes rencontrées
### Sigles et abréviations

<table>
<thead>
<tr>
<th>Sigle</th>
<th>Signification</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ANICT</td>
<td>Agence Nationale d’Investissement des Collectivités Territoriales</td>
</tr>
<tr>
<td>ARMDS</td>
<td>Autorité de Régulation des Marchés publics et des Délégations des Services Publics</td>
</tr>
<tr>
<td>AT</td>
<td>Aménagement du Territoire</td>
</tr>
<tr>
<td>BAD</td>
<td>Banque de Développement Africaine</td>
</tr>
<tr>
<td>BSI</td>
<td>Budget Spécial d’Investissement</td>
</tr>
<tr>
<td>BVG</td>
<td>Bureau du Vérificateur Général</td>
</tr>
<tr>
<td>CADD</td>
<td>Cellule d'Appui à la Réduction des Finances Publiques</td>
</tr>
<tr>
<td>CARFIP</td>
<td>Cellule d’Appui à la Réforme des Finances Publiques</td>
</tr>
<tr>
<td>CGSP</td>
<td>Contrôle Général des Services Publics</td>
</tr>
<tr>
<td>CCS/SFD</td>
<td>Cellule de Contrôle et de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés</td>
</tr>
<tr>
<td>CEDEAO</td>
<td>Communauté Economique et Douanière des États de l’Afrique de l’Ouest</td>
</tr>
<tr>
<td>CDI</td>
<td>Commissariat au Développement Institutionnel</td>
</tr>
<tr>
<td>CENTIF</td>
<td>Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières</td>
</tr>
<tr>
<td>CONFED</td>
<td>Cellule de l’Ordonnateur National du Fonds Européen de Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>CPS</td>
<td>Cellule de Planification et de Statistique</td>
</tr>
<tr>
<td>CRMT</td>
<td>Cadre des Ressources Externes à Moyen Terme</td>
</tr>
<tr>
<td>CSCRIP</td>
<td>Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté</td>
</tr>
<tr>
<td>CSLP</td>
<td>Cadre Stratégique de lutte Contre la Pauvreté</td>
</tr>
<tr>
<td>DCPND</td>
<td>Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation</td>
</tr>
<tr>
<td>DFM</td>
<td>Direction des Finances et du Matériel</td>
</tr>
<tr>
<td>DGB</td>
<td>Direction Générale du Budget</td>
</tr>
<tr>
<td>DGI</td>
<td>Direction Générale des Impôts</td>
</tr>
<tr>
<td>DGD</td>
<td>Direction Générale des Douanes</td>
</tr>
<tr>
<td>DNAT</td>
<td>Direction Nationale de l’Aménagement du Territoire</td>
</tr>
<tr>
<td>DNCT</td>
<td>Direction Nationale des Collectivités Territoriales</td>
</tr>
<tr>
<td>DNCF</td>
<td>Direction Nationale du Contrôle Financier</td>
</tr>
<tr>
<td>DNDC</td>
<td>Direction Nationale du Domaine et des Cadastres</td>
</tr>
<tr>
<td>DNEF</td>
<td>Direction Nationale des Eaux et Forêts</td>
</tr>
<tr>
<td>DNF</td>
<td>Direction Nationale des Frontières</td>
</tr>
<tr>
<td>DNFPP</td>
<td>Direction Nationale de la Fonction Publique et du Personnel</td>
</tr>
<tr>
<td>DNI</td>
<td>Direction Nationale de l’Intérieur</td>
</tr>
<tr>
<td>DNPD</td>
<td>Direction Nationale de Planification et du Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>DNSI</td>
<td>Direction Nationale de la Statistique et de l’Informatique</td>
</tr>
<tr>
<td>DNTCP</td>
<td>Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique</td>
</tr>
<tr>
<td>DUE</td>
<td>Délégation de l’Union Européenne</td>
</tr>
<tr>
<td>FED</td>
<td>Fonds Européen de Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>GAR</td>
<td>Gestion Axée sur les Résultats</td>
</tr>
<tr>
<td>GdM</td>
<td>Gouvernement du Mali</td>
</tr>
<tr>
<td>INSTAT</td>
<td>Institut National de Statistique</td>
</tr>
<tr>
<td>MATDAT</td>
<td>Ministère de l’Administration Territoriale, de la décentralisation et de l’Aménagement du territoire</td>
</tr>
<tr>
<td>MMEIÀ</td>
<td>Ministère des Maliens de l’Extérieur et de l’Intégration Africaine</td>
</tr>
<tr>
<td>OCDE</td>
<td>Organisation pour la Coopération et le Développement Économique</td>
</tr>
<tr>
<td>OMD</td>
<td>Objectif du Millénaire pour le Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>ONG</td>
<td>Organisation Non Gouvernemententale</td>
</tr>
<tr>
<td>ONU</td>
<td>Organisation des Nations Unies</td>
</tr>
<tr>
<td>PAG</td>
<td>Plan d’Actions Gouvernementental (2013-2018)</td>
</tr>
<tr>
<td>PAGAM/GFP</td>
<td>Plan d’Action Gouvernemententale pour l’Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques</td>
</tr>
<tr>
<td>Acronyme</td>
<td>Description</td>
</tr>
<tr>
<td>----------</td>
<td>-------------</td>
</tr>
<tr>
<td>PNAEA</td>
<td>Plan National d’Action pour l’Efficacité de l’aide</td>
</tr>
<tr>
<td>PNTF</td>
<td>Programme National de Transition Fiscale</td>
</tr>
<tr>
<td>PNUD</td>
<td>Programme des Nations Unies pour le Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>PRED</td>
<td>Plan pour la Relance Economique Durable du Mali</td>
</tr>
<tr>
<td>PRODEJ</td>
<td>Programme Décennal de Développement de la Justice</td>
</tr>
<tr>
<td>PTF</td>
<td>Partenaires Techniques et Financiers</td>
</tr>
<tr>
<td>SCAP</td>
<td>Stratégie Commune d’Accompagnement Pays</td>
</tr>
<tr>
<td>SHA</td>
<td>Secrétariat à l’Harmonisation de l’Aide</td>
</tr>
<tr>
<td>TDR</td>
<td>Termes de Référence</td>
</tr>
<tr>
<td>UA</td>
<td>Union Africaine</td>
</tr>
<tr>
<td>UEMOA</td>
<td>Union Economique et Monétaire Ouest Africaine</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Résumé exécutif

L'étude sur l'évaluation collaborative Partenaires – Bailleurs de fonds vise, à terme, la réalisation d'un apprentissage commun et la redevabilité mutuelle, à travers les objectifs ci-dessous :

- comprendre le potentiel formatif du travail d'évaluation collectif ;
- tirer de nouvelles leçons sur les stratégies de renforcement des capacités ;
- ouvrir la voie à de futures collaborations partenaires-bailleurs sur le travail d’évaluation ;
- préparer le terrain pour l’élaboration d'un document de meilleures pratiques sur le travail d'évaluation collective partenaires-donneurs.

Au Mali, le caractère collaboratif est une constance du système national et des procédures d'évaluation, tant des politiques et stratégies nationales de développement que des programmes et projets entre le Gouvernement et les Partenaires techniques et financiers.

A - Le système national d'évaluation

a) Architecture, organisation

Le système national de suivi et d'évaluation des résultats de développement s'effectue selon un système à deux variantes, revêtant chacune un caractère collaboratif GdM-PTF. La première variante est celle des Revues, un processus continu mis en œuvre à travers des cadres et mécanismes formels. La deuxième consiste aux évaluations ex-post des projets et programmes, généralement à mi-parcours, à l’issue d’une phase et au terme du projet/programme.

Les Revues se tiennent conformément à un processus et des procédures règlementées par l'Etat, selon un calendrier harmonisé avec le cycle du processus budgétaire aligné sur les normes communautaires de l'UEMOA. Le système consiste en un agencement d’évaluations successives de la mise en œuvre des politiques, stratégies et actions de développement à tous les niveaux et étapes de mise en œuvre. L'architecture d'ensemble est un organigramme logique suivant lequel les résultats de développement sont analysés à trois niveaux :

- niveau micro : évaluation des programmes et projets ;
- niveau méso : revues sectorielles et revues des budget-programmes ;
- niveau macro : revue du CSCR.

Cette organisation des évaluations par échelon permet d'examiner les résultats de mise en œuvre et les impacts des actions de développement autant sur des axes et aspects particuliers que sur l'ensemble des politiques nationales. La logique pyramidale de l'organigramme est la résultante du fait que les matières à évaluation de la revue du CSCR sont constituées des données et conclusions des revues sectorielles, qui elles-mêmes sont alimentées par les résultats des évaluations des programmes et projets.

Toutefois, chaque niveau d’évaluation vise des objectifs et résultats particuliers comme présenté dans le tableau ci-dessous.
b) Objectifs et résultats des revues

<table>
<thead>
<tr>
<th>Revue</th>
<th>Objectifs et résultats attendus</th>
</tr>
</thead>
</table>
| Revue des Projets et Programmes   | L'évaluation porte sur les programmes et projets inscrits au Programme Triennal d'Investissement (PTI), pour en mesurer les résultats propres et leur contribution aux objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté :  
  - Réaliser une analyse critique de l'état d'exécution opérationnelle et financière du portefeuille de l'ensemble des projets et programmes publics de développement,  
  - Identifier les principales contraintes qui entravent leur mise en œuvre  
  - Proposer les mesures appropriées en vue d'améliorer leurs performances et d'accroître leur impact pour les bénéficiaires.                                                                                                                                                                                                                      |
| Revue des budget-programmes       | Le budget-programme est un des instruments majeurs de reddition des comptes à l'Assemblée Nationale dans lequel sont agrégées les priorités de chaque département sectoriel. Le suivi évaluation s'effectue sur une base d'indicateurs de performance distinguant clairement et mettant en relief les objectifs et les résultats pour :  
  - Suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des activités et les processus de gestion des ressources ;  
  - Mesurer les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés ;  
  - Mesurer l'impact des politiques sur les objectifs globaux, incluant celui de la croissance et de la réduction de la pauvreté.                                                                                                                                                                                                                     |
| Revue sectorielle                 | Réaliser une évaluation de la performance du secteur sur l’année :  
  - Examiner le rapport de la revue des projets et programmes du secteur ;  
  - Examiner les rapports d’exécution du budget-programmes par objectifs du secteur ;  
  - Analyser les goulots d’étranglement et les contraintes rencontrés au cours de l’exercice.                                                                                                                                                                                                                     
  Analyser l’état d’avancement du passage à l’approche sectorielle en vue de rendre le secteur plus performant par :  
  - L’examen de la proposition du rôle général des acteurs dans le cadre d’une approche sectorielle : État (services centraux / régionaux), organisations professionnelles nationales, Collectivités territoriales, Partenaires techniques et financiers ;  
  - L’analyse des grands axes de la politique sectorielle (issus de la lecture croisée des documents de planification et d’évaluations) ;  
  - L’examen de l’architecture du cadre fédérateur et les liens avec le cadre global du Cadre de Dépenses à Moyen terme (CDMT) et du budget-programmes ;  
  - L’étude du cadre commun de pilotage des sous-programmes : maître d’ouvrage, comité de pilotage, etc.                                                                                                                                                                                                                     
  Examiner la programmation pour la période N+1, N+2 et N+3  
  - Examiner le niveau de mise en œuvre du plan de passage à l’approche sectorielle et apporter des améliorations suivant le contexte ;  
  - Examiner la proposition des CDMT triennaux pour le secteur ;  
  - Elaborer et adopter un rapport final de la revue annuelle qui énonce les défis majeurs du secteur dans les années à venir, ainsi que les engagements pris par l’État et ses partenaires pour le rendre plus efficace.                                                                                                                                                                                                                      |
| Revue du CSCRP                    | L’objectif de la revue du CSCRP est de s’assurer que les politiques et stratégies gouvernementales de croissance et de réduction de la pauvreté sont appliquées de manière satisfaisante pour atteindre à moyen terme, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) par :  
  - l’analyse de la manière dont les politiques publiques sont mises en œuvre,  
  - la mesure du degré d’atteinte des objectifs fixés,  
  - l’identification des difficultés d’exécution.                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

c) Difficultés et faiblesses du système national d’évaluation

Certaines difficultés et faiblesses entravent la qualité des résultats attendus des différentes procédures d’évaluation du Mali, malgré la qualité conceptuelle de l’architecture. Ces faiblesses et difficultés ont trait à :

- La surcharge de travail occasionnée par les échéances très rapprochées des différentes étapes d’évaluation au cours de l’année pour la collecte que le traitement des données et informations dans les délais requis par les CPS ;
- La faible qualité des données et informations - fiabilité, actualité et caractère opérationnel - relevant de la faible performance du système statistique national et la faible capacité technique (ressources humaines et logistiques) des structures internes des départements sectoriels ;
- Les difficultés de maîtrise des instruments de planification par les agents et responsables de certains départements ministériels et les CPS, notamment ceux imposés par les directives communautaires, par exemple le Budget-programmes et le Cadre de Dépenses à Moyen Termes (CDMT). Cette situation influe fortement sur la disponibilité à temps et en qualité suffisante des données et informations utilisées lors des revues. Cette insuffisante maîtrise s’accompagne d’une faiblesse d’ordre général des capacités des ressources humaines chargées de ces questions techniques.
- La faible pertinence et la faible qualité des résultats des revues, faiblesse inhérente : i) l’interconnexion qui n’est pas toujours effectives entre les différentes revues ; ii) au manque de cohérence des termes de référence en rapport avec les objectifs assignés aux revues et les résultats attendus ; iii) au manque de coordination au sein des départements sectoriels et interministérielle ; iv) au manque de coordination intra et interministérielle ; v) à l’absence de systématisation de l’utilisation des résultats des revues primaires par celles de niveau supérieur ; vi) à la faiblesse du lien entre les résultats des revues, les priorités et le budget afin d’utiliser ce dernier comme un outil de correction des insuffisances constatées.
- La tenue de revues parallèles dites revues bilatérales de portefeuille par certains PTF exigées par des clauses des conventions de financement avec le GdM qui alourdi le travail des structures étatiques concernées (la surcharge de travail dans la production des données se double d’une surcharge de participation à ces revues) et occasionne un chevauchement avec les revues ordinaires.
- Le faible leadership pour le portage politique des évaluations par les premiers responsables des départements ministériels qui a une répercussion négative, entre autres, sur la bonne organisation des revues, le respect du calendrier, la bonne répartition des crédits budgétaires entre les différentes phases devant aboutir à l’organisation de la revue sectorielle.
B - Examen de l'expérience d'Évaluation de la Déclaration de Paris en soutien au système d'évaluation du Mali

L'évaluation de la Déclaration de Paris a revêtu un caractère absolument collaboratif. Elle a été conduite par la partie nationale, sous l'égide du Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide (SHA), structure dédiée du Ministère de l'Economie et des Finances, et interface du GdM avec les PTF.

L'ensemble du processus de réalisation de l'évaluation s'est effectué sous l'égide du Groupe de Référence National, un noyau technique composé de la Cellule Technique du Cadre Stratégique de la Lutte contre la Pauvreté, du Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide et du Pool Technique des Partenaires Techniques et Financiers. Les termes de référence de l'évaluation ont été adoptés conjointement par le GdM et les PTF, à travers le Groupe de Référence National précité, noyau technique qui a administré et suivi la mise en œuvre de toutes les autres étapes opérationnelles :

a) Contribution de l'expérience d'évaluation de la déclaration de Paris au système national du Mali

L'effet immédiat de l'évaluation de la Déclaration de Paris a été l'apparition de la nécessité de procéder à une analyse approfondie de ladite évaluation à travers les résultats accomplis dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action de la Stratégie Commune d'Assistance Pays (SCAP) et du Plan National d’Action sur l’Efficacité de l’Aide (PNAEA). Cette nécessité a été perçue à la fois, conjointement, par la partie nationale et les PTF.

L'exercice a consisté en une exploration fouillée et une analyse critique, exclusivement centré sur le niveau de mise en œuvre des deux plans, afin d'en tirer les leçons (identification des avancées et des insuffisances) et de renforcer, de manière continue, l'amélioration de l'efficacité de l'aide pour une efficacité du développement. Les principaux enseignements de l'approfondissement ont constitué une base solide pour l'élaboration de la deuxième génération de la SCAP, avec un plan d'action commun GdM-PTF comme l'a stipulé l'une des recommandations de l'évaluation de la Phase 2 pour le Mali. En outre, il a mis particulièrement en exergue :

- La responsabilité mutuelle et collégiale du GdM, des PTF et des structures de suivi concernant les résultats atteints ;
- L'insuffisance de l'appropriation nationale de manière affirmée, malgré les progrès.

L'autre effet notable a été l'engagement par le GdM et les PTF d'un processus de renforcement de la cohérence de l'ensemble du processus d'évaluation des politiques publiques et des programmes d'aide.

Principalement, le processus de réalisation des revues a été amélioré sur divers aspects :

- Les termes de référence de chaque revue avec une mise en lien des différentes revues entre elles ;
- La rationalisation de l'agenda de chaque revue ;
- L'élaboration, l'adoption et l'application d'un calendrier harmonisé des revues sur l'année, tenant compte de la logique des apports contextuels d'une revue à l'autre. Ce calendrier prend aussi, et surtout, en compte le cycle budgétaire et la nécessité pour tous ces exercices de se tenir avant que le Projet de Loi de Finances ne soit examiné par l’Assemblée Nationale dans le délai constitutionnel.
L'ensemble des structures gouvernementales en charge de la coordination et de la gestion de l'APD aux niveaux sectoriel et national s'organisent désormais pour respecter les impératifs convenus dans ce cadre, y compris l'amélioration de la capacité de production et de la qualité des données des CPS.

b) Evaluation de la Déclaration de Paris et Système d'évaluation Partenaires – Bailleurs au Mali : difficultés et leçons

Au niveau de la partie nationale, deux principales leçons ont été tirées :

- La faiblesse du leadership en matière de coordination et de gestion de l'APD entrainant l'absence d'une politique nationale formelle de coordination et de gestion de l'APD.
- La faiblesse d'une culture du résultat entrainant elle-même la faiblesse des performances de l'administration.

En dépit de l'adéquation des instruments, il s'avère que les résultats - tant pour les processus que les résultats de développement – ne peuvent être atteints qu'à travers une appropriation nationale affirmée et un portage politique assuré.

Quant à la société civile, son implication reste tributaire de sa faible capacitation en la matière. Il en est de même de la qualité des compétences professionnelles interne du réseau des évaluateurs pour la conduite de travaux d’évaluation collaboratives

Au niveau des pays donneurs, ceux-ci ont des difficultés à respecter les engagements pris pour des raisons diverses :

- Une absence d'engouement fort pour procéder aux réformes institutionnelles qu'impose la mise en œuvre les engagements souscrits en matière d’efficacité de l’aide ;
- Un décalage, voire la déconnexion des sièges d’avec les représentations sur le terrain pour l'opérationnalisation des principes convenus ;
- Une difficulté pour établir des consensus, eu égard aux divergences de vue, et surtout d'intérêts, mais aussi certaines propensions à maintenir le statu quo.
- Une rupture entre les hauts niveaux politiques décisionnels dans l’acheminement des messages vers le niveau technique afin qu’ils trouvent une traduction concrète ;
- Une difficulté dans la mise en œuvre des actions de renforcement de capacité, notamment à travers la coopération technique.

C - Leçons tirées de cas typiques d’évaluation collaborative Partenaires – Bailleurs de fonds

Les cas de l'évaluation collaborative analysés portent sur :

- Le Projet d'Appui au Développement Rural des Plaines de Daye, Hamadja et Koriomé (PADR-PDHK), financé par la BAD (Fonds FAD) et mis en œuvre par le Ministère de l’agriculture ;

Les principaux enseignements retenus de ces études de cas sont relatifs :

- L'apprentissage commun, tant sur la conduite d'un processus d'évaluation collective que sur les aspects relatifs à des principes forts de la Déclaration de Paris que sont l'alignement sur les priorités du pays partenaire, l'utilisation des systèmes et procédures nationaux et l'harmonisation avec les autres partenaires techniques et financiers intervenant dans le même domaine et dans la même zone ;
• La responsabilité mutuelle, par l’évaluation des performances conjointes et particulières du GdM et du PTF de la conception des projets, à leur mise en œuvre et à leur achèvement ;
• La nécessité d’améliorer l’harmonisation et la rationalisation des mécanismes de suivi et d’évaluation des stratégies et programmes pour notamment pallier les chevauchements entre les évaluations successives ou parallèles ;
• La nécessité d’améliorer et de mieux harmoniser les cadres de dialogue, tant pour leur planification que leur contenu, pour permettre des échanges plus axées sur l’amélioration de la définition des politiques et leur mise en œuvre, selon une vue commune et partagée ;
• La nécessité d’investir conjointement dans des actions continues de renforcement de la capacité nationale en matière de formulation, de planification et de suivi-évaluation de l’APD.

D - Domaines à meilleur potentiel pour les évaluations collaboratives GdM-PTF

Il faut noter que les évaluations collaboratives Partenaires – Bailleurs de fonds relèvent de procédures déjà en cours au Mali depuis plusieurs années. Au demeurant, Les domaines comportant des programmes et projets pour lesquels des évaluations conjointes pourraient être plus bénéfiques sont ceux définis comme prioritaires à la fois par le GdM et les PTF :

• L’économie agricole et rurale ;
• Le développement des infrastructures ;
• L’éducation et la formation professionnelle [voir Annexe 4] ;
• La santé ;
• La justice ;
• La décentralisation et le développement institutionnel ;
• L’environnement et les changements climatiques.


Il en est de même pour la Stratégie Commune d’Accompagnement pays 2015 – 2018 (SCAP II) qui inscrit sur cette phase une avancée notoire en matière de coordination des actions d’APD par une expérimentation de la programmation conjointe.

E - Facteurs pouvant renforcer ou affaiblir les bénéfices des évaluations partenaires-bailleurs

Le principal facteur favorable à la conduite d’évaluations collaboratives et en renforcer les effets advantageux est la bonne disposition du GdM et des PTF à les réaliser. Au delà de la pratique déjà établie du principe, les PTF et le GdM sont en voie d’entreprendre une démarche de programmation conjointe des actions de développement. Cela dénote d’une attitude commune du GdM et des PTF favorable à la mise en œuvre de travaux collaboratifs des programmes et projets de développement.

Cependant, un certain nombre de pesanteurs réduisent les bénéfices des évaluations collaboratives partenaires-bailleurs de fonds :
L’appropriation de la partie nationale demeure insuffisante. L’initiative des évaluations provient rarement du gouvernement. Elles sont réalisées à la limite par obligation contractuelle, du fait de leur inscription dans les clauses des conventions de financement ;

Les contraintes de l'utilisation des systèmes et procédures : lenteur, lourdeur administrative, faiblesse au niveau des structures nationales de la culture de résultat ;

La faiblesse du suivi des conclusions et recommandations issues des évaluations qui se traduit la plus part du temps par une absence systématique d’examen des progrès d’une évaluation à l’autre ;

La faiblesse des capacités nationales (structures étatiques et ressources externes privées) en matière de conduite d’évaluations ;

La faiblesse du portage politique des résultats des évaluations qui sont rarement appropriés par le niveau politique qui se prive ainsi d’une possibilité d’interpellation de l’ensemble des acteurs.
1. Contexte, méthodologie de l'étude et système national d'évaluation du Mali

1.1. Contexte de l'étude

A l'instar de la quasi-totalité des pays en développement et dans le but d'améliorer et de renforcer l'efficacité de l'aide, la coopération entre le Gouvernement de la République du Mali et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) s'effectue conformément aux principes de la Déclaration de Paris (2005), du Programme d'action d'Accra (2008) et de l'Accord de Partenariat de Busan (APB) finalisé lors du 4ème forum de haut niveau tenu du 29 novembre au 1er décembre 2011 à Busan (République de Corée). Ces principes stipulent, entre autres :

- l'alignement des PTF sur les procédures et programmes nationaux lorsqu'ils sont estimés fiables, le cas échéant, l'initiation d'action en vue de les renforcer ;
- l'harmonisation des actions des PTF ;
- la responsabilité mutuelle de l'Etat et des PTF.

En particulier, le forum de Busan a renforcé et affiné les modalités d'application de ces principes et a recadré la finalité de ces différents accords internationaux : "une coopération efficace au service du développement". L'APB a aussi insisté sur la nécessité de déployer des efforts au niveau de chaque pays pour mettre en place des cadres permettant le suivi des progrès et le renforcement de la redevabilité mutuelle pour améliorer l’efficacité de la coopération au développement, et au-delà les résultats du développement.

La mise en place d’un dispositif de collaboration pays partenaires – PTF sur les travaux d’évaluations collectives permet non seulement d’affirmer par la pratique la redevabilité mutuelle, mais aussi de réaliser un apprentissage commun. Les évaluations faites dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris constituent une illustration parfaite de cette démarche conjointe Pays partenaires-PTF en la matière.

Le travail d’évaluation collective partenaires-bailleurs regroupe une série de pratiques liées à l’évaluation telles que les évaluations partenaires-bailleurs, les projets d’évaluation partenaires-bailleurs et les initiatives partenaires-bailleurs à quelque étape du processus d'évaluation que ce soit, par exemple, la recherche de fonds, l'analyse de qualité ou la synthèse des résultats.

Il existe plusieurs formes hybrides d'évaluation collaborative, parmi lesquelles :

- "déléguer des responsabilités à une ou plusieurs organisations pendant que d'autres prennent un rôle de "partenaires silencieux" ;
- prendre en charge collectivement certains éléments de l'évaluation alors que d'autres peuvent être traités séparément ;
- se mettre d'accord sur un cadre (ou un programme) d'évaluation commun et déléguer la responsabilité de la mise en œuvre de chaque évaluation à différents partenaires..." (OCDE, 2006).

Le degré de partenariat dépend de la mesure dans laquelle les organisations / institutions coopèrent au processus d'évaluation. Le "profil partenaire-bailleur" d'une évaluation décrit le degré de partenariat à toutes les étapes du processus d'évaluation.
C'est dans ce cadre que se situe la présente étude sur l'évaluation collaborative Partenaires – Bailleurs de fonds, étude de cas du Mali qui, faudrait-il le rappeler, a participé à toutes les phases d'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Partenariat de Busan. Elle vise à terme la réalisation d'un apprentissage commun et la redevabilité mutuelle, à travers les objectifs ci-dessous :

- comprendre le potentiel formatif du travail d'évaluation collectif ;
- tirer de nouvelles leçons sur les stratégies de renforcement des capacités ;
- ouvrir la voie à de futures collaborations partenaires-bailleurs sur le travail d'évaluation ;
- préparer le terrain pour l'élaboration d'un document de meilleures pratiques sur le travail d'évaluation collective partenaires-donneurs.

1.2. Méthodologie

La démarche méthodologique a consisté en une approche itérative et participative de collecte et d'analyse des informations.

En plus de l'étude documentaire, et sur la base d'un guide, des entretiens structurés ont été réalisés avec les principaux acteurs et parties prenantes (Gouvernement et organismes du Mali, Partenaires Techniques et Financiers) au processus d'évaluation collaborative.

Les entretiens ont porté sur les trois parties essentielles de l'étude, et spécifiquement sur les points suivants :

- Le processus de l'évaluation de la Déclaration de Paris, et en particulier le profil partenaire-bailleur, ses caractéristiques favorables aux capacités, la présence ou l'absence de facteurs ;
- Le rôle de l'évaluation de la Déclaration de Paris dans l'évolution récente du système d'évaluation du Mali en termes de demande, d'offre, de confiance et d'utilisation de l'étude ;
- Les exemples de coopération Sud-Sud ou de coopération triangulaire (Coopération Sud-Sud avec le soutien des bailleurs traditionnels) en matière d'évaluation collaborative ;
- Les organisations pouvant être intéressées par la réalisation de travaux d'évaluation collective ;
- Les réseaux nationaux et mécanismes d'évaluation du Gouvernement du Mali ;
- Les domaines des politiques à mener avec le meilleur potentiel pour les évaluations partenaires-bailleurs ;
- Les facteurs externes qui pourraient renforcer ou affaiblir les bénéfices des évaluations partenaires-bailleurs ;
- Les effets négatifs involontaires venant des évaluations menées par les bailleurs ;
- Les opportunités particulières pour des travaux d'évaluation partenaires-bailleurs.

1.3. Le système national d'évaluation des actions de développement au Mali

Le suivi et l'évaluation des résultats de développement s'effectue selon un système à deux variantes, revêtant chacune un caractère collaboratif GdM-PTF. La première variante est un processus continu, à travers des mécanismes formels comprenant différents cadres dont, notamment, les Revues. La deuxième consiste aux évaluations ex-post des projets et programmes, généralement à mi-parcours, à l'issue d'une phase et au terme du projet/programme.
1.3.1. Le processus des Revues

Le suivi évaluation des politiques et programmes publics s'effectue annuellement à travers les Revues organisées par les départements ministériels : les revues des projets/programmes, les revues des budgets-programmes et les revues sectorielles. Leurs conclusions servent de matière première et d'input pour la revue du CSCRP, qui elle-même alimente la loi des finances de l'année n+1.

Au nombre des revues sectorielles, il y en a une qui présente un caractère stratégique et qui a un impact sur les autres revue, y compris celle du CSCRP. Il s'agit de la Revue Budgétaire Conjointe (RBC) dont le principal objectif est d'examiner l'état de mise en œuvre des déclencheurs convenus entre les PTF pratiquant l’ABG et le Gouvernement. Jusqu’en 2012, la matrice des déclencheurs a inclus comme "conditionnalités" la revue satisfaisante du CSCRP, l’atteinte de certaines cibles dans les secteurs de l’éducation, de la santé et l'état des reformes dans le secteur des finances publiques (revue satisfaisante du PAGAM).

En outre, et pour les mêmes objectifs, ou à tout le moins, des objectifs complémentaires et conformément aux conventions, des revues bilatérales sont organisées dans le cadre du partenariat avec certains PTF tels que le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque Mondiale(BM), et la Banque Africaine de Développement (BAD).

1.3.2. Principes, objectifs et résultats attendus des Revues

1.3.2.1. La Revue des Projets/Programmes :

La Revue des projets et programmes est organisée au sein des départements ministériels. Elle a pour objectif principal de réaliser une analyse critique de l'état d'exécution opérationnelle et financière du portefeuille des projets et programmes publics de développement, d'identifier les principales contraintes qui entravent leur mise en œuvre et de proposer les mesures appropriées en vue d'améliorer leurs performances et d'accroître leur impact pour les bénéficiaires.

L'évaluation porte sur les programmes et projets inscrits au Programme Triennal d’Investissement (PTI), pour en mesurer les résultats propres et leur contribution aux objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté.

Parallèlement aux Revues, des évaluations collaboratives de programmes spécifiques sont réalisées conjointement par les ministères sectoriels et des PTF particuliers. Ces évaluations interviennent généralement à la fin d'un cycle du programme ou à son terme. Il s'agit d'évaluations ex-post et externes.

La collaboration département ministériel – PTF s'opérationnalise sur tout le cours de l'évaluation :

- Accord sur le principe du/des évaluation(s) dès la signature de la convention de financement du programme ;
- Accord sur le partage des responsabilités entre département ministériel et PTF sur la conduite du processus d'évaluation ;
- Elaboration conjointe des termes de référence de l'évaluation ;
- Sélection et engagement de l’évaluateur par le ministère sectoriel, généralement avec la participation du PTF ;
- Gestion du processus d'évaluation par le département ministériel ;
- Financement de l’évaluation par les ressources du programme ;
- Validation conjointe des résultats de l'évaluation.
1.3.2.2. La revue du budget-programmes :

Le budget par programme figure parmi les principaux outils de reddition des comptes à l’Assemblée Nationale. C’est un système logique qui relie les composantes d’un ensemble de projets. Les informations de ce système sont inscrites dans le document "budget-programmes".

Le budget-programmes est un document de planification et de présentation de la performance élaboré par chacun des ministères sectoriels, selon les priorités définies, où sont articulés les objectifs et les résultats. Il y est matérialisé l’engagement formel de l’ordonnateur et des responsables de programmes dans l’atteinte des objectifs et des résultats, tout en respectant le niveau de ressources qui leur sont allouées.

a. Principes de présentation des budget-programmes

La présentation du budget-programmes se doit d’être cohérente et interdépendante, et selon quatre principes.

**Principe 1 :** Mettre l’accent sur les avantages pour la population, en expliquer les aspects cruciaux en matière de planification et de performance, et les mettre en contexte.

Le budget-programmes est un instrument de redevabilité devant permettre aux parlementaires d’exiger du gouvernement des comptes sur les crédits approuvés et à engager un dialogue permanent sur l’établissement des priorités et l’affectation des ressources. Pour ce besoin, l’éventail des prévisions et des réalisations du ministère sectoriel pendant la période visée, présenté de manière concise, et toute les informations qui y sont fournies doivent être pertinentes, y compris pour les partenaires techniques et financiers.

**Principe 2 :** Présenter une information crédible, fiable et équilibrée.

Sur la base d’une matrice des performances conçue de manière à établir une cohérence et assurer une crédibilité des informations, le ministère sectoriel doit présenter les résultats atteint et non atteints, et en expliquer les raisons.

**Principe 3 :** Faire le lien entre la performance et les objectifs, les priorités et les engagements axés sur les résultats ; expliquer les modifications apportées ; mettre en application les leçons tirées de l’expérience.

Au delà de l’appréciation des performances, l’analyse des informations devraient permettre des comparaisons d’une année à l’autre pour d’éventuelles réorientations, et apprendre des expériences antérieures.

**Principe 4 :** Faire le lien entre les ressources et les résultats.

Les dépenses prévues et réelles doivent être présentées de façon suffisamment détaillées pour permettre de comprendre les liens entre les activités des programmes, les résultats prévus et les performances accomplies, et les ressources disponibles et mobilisées pour appuyer la concrétisation des priorités et des objectifs stratégiques du ministère sectoriel.

b. Système de suivi évaluation des budgets-programmes à travers les Revues

Les ministères sectoriels doivent établir et tenir à jour dans leurs systèmes administratifs, de gestion financière et de coordination opérationnelle, des contrôles adéquats afin d’assurer l’intégralité,
l’exactitude et la pertinence de toutes les données de mise en œuvre des activités des programmes, et les données financières qui sont utilisées pour l’analyse des résultats et dans le calcul des renseignements financiers, pour le contrôle de gestion ou aux fins d’imputabilité.

Les principes mentionnés ci-dessus imposent que les informations du système de suivi évaluation se doivent d’être exhaustives et complètes, pour permettre de suivre et d’évaluer le succès de la mise en œuvre de l’ensemble des composantes du budget-programmes, ainsi que chacune des activités dans la mesure où leurs effets sont identifiables séparément.

Le suivi évaluation s’effectue sur une base d’indicateurs de performance distinguant clairement et mettant en relief les objectifs et les résultats. Les indicateurs doivent revêtir un triple caractère d’objectivité, d’adéquation et de pertinence permettant de :

- Suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des activités et les processus de gestion des ressources ;
- Mesurer les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés ;
- Mesurer l’impact des politiques sur les objectifs globaux, incluant celui de la croissance et de la réduction de la pauvreté.

1.3.2.3. Les revues sectorielles :

Les revues sectorielles sont organisées sur la base des rapports des revues des projets et programmes et de celles des budgets-programmes. Elles sont alimentées par les extrants de ces revues primaires.

a. Objectifs

Les revues sectorielles ont pour but d’évaluer l’état de la situation de développement par Secteur au 31 décembre. Il s’agit de mesurer le niveau atteint en rapport avec les objectifs chiffrés pour la plus part, en procédant à des analyses focalisées sur les indicateurs prédéfinis – analyse rétrospective –, et d’étudier les perspectives par les différents acteurs à savoir l’Etat, la société civile et les Partenaires Techniques et Financiers.

L’analyse rétrospective porte sur :

- la mise en œuvre des politiques, stratégies et actions prévues ;
- l’utilisation des ressources financières et humaines disponibles ;
- l’atteinte des objectifs ;
- les problèmes et contraintes.

Les perspectives concernent les questions relatives aux :

- changements à apporter aux politiques, stratégies et actions pour une amélioration des résultats ;
- moyens nécessaires à mettre à disposition ;
- solutions à apporter aux problèmes systémiques et transversaux.

b. Résultats

Les résultats attendus et les activités y afférentes sont de trois ordres :
Résultat 01 : Réaliser une évaluation de la performance du secteur sur l’année :

- Examinier le rapport de la revue des projets et programmes du secteur ;
- Examinier les rapports d’exécution du budget-programmes par objectifs du secteur ;
- Analyser les goulots d’étranglement et les contraintes rencontrés au cours de l’exercice.

Résultat 02 : Analyser l’état d’avancement du passage à l’approche sectorielle en vue de rendre le secteur plus performant par :

- L’examen de la proposition du rôle général des acteurs dans le cadre d’une approche sectorielle : Etat (services centraux / régionaux), organisations professionnelles nationales, Collectivités territoriales, Partenaires techniques et financiers ;
- L’analyse des grands axes de la politique sectorielle (issus de la lecture croisée des documents de planification et d’évaluations) ;
- L’examen de l’architecture du cadre fédérateur et les liens avec le cadre global du Cadre de Dépenses à Moyen terme (CDMT) et du budget-programmes ;
- L’étude du cadre commun de pilotage des sous-programmes : maître d’ouvrage, comité de pilotage, etc.

Résultat 03 : Examiner la programmation pour la période N+1, N+2 et N+3 :

- Examinier le niveau de mise en œuvre du plan de passage à l’approche sectorielle et apporter des améliorations suivant le contexte ;
- Examinier la proposition des CDMT triennaux pour le secteur ;
- Elaborer et adopter un rapport final de la revue annuelle qui énonce les défis majeurs du secteur dans les années à venir, ainsi que les engagements pris par l’Etat et ses partenaires pour le rendre plus efficace.
c. Canevas standard des revues sectorielles

Sur un plan opérationnel, les revues sectorielles sont conduites selon le canevas standard suivant:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Sujets d'analyse</th>
<th>Contenu</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Bilan</td>
<td>• Bilan de la mise en œuvre des politiques et stratégies</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Etat de l’exécution budgétaire</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Indicateurs sectoriels inscrits dans la matrice d’évaluation du CSCRP avec commentaires</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Description du cadre partenarial : éléments sur le fonctionnement de la concertation entre les différents acteurs</td>
</tr>
<tr>
<td>Problèmes et contraintes</td>
<td>• Au niveau de la mise en œuvre des politiques et stratégies</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• En matière institutionnelle</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• En matière de niveau ou de mise à disposition des ressources financières (internes et externes)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• En matière de ressources humaines</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• En matière de déconcentration des ressources financières et humaines pour les secteurs concernés</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• En matière de concertation avec les acteurs</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Principaux facteurs exogènes qui ont marqué la mise en œuvre des politiques et stratégies sectorielles</td>
</tr>
<tr>
<td>Perspectives sur les 3 années suivantes</td>
<td>• Au niveau de la mise en œuvre des politiques et stratégies</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• En matière institutionnelle</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• En matière de niveau ou de mise à disposition des ressources financières et humaines</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• En matière de déconcentration des ressources financières et humaines pour les secteurs concernés</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• En matière de concertation avec les acteurs</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1.3.2.4. La Revue du CSCRP

Le CSCRP est le cadre fédérateur des politiques et stratégies et constitue depuis plus d’une décennie le principal référentiel des PTF dans leur appui au Mali. Il opérationnalise l’ENP Mali 2025 et intègre les OMD. Le CSCRP a été élaboré à travers un processus participatif et sa revue s’effectue conformément au même principe [voir Annexe 7 : Décret n°09-171/PM-RM du 23 avril 2009]


L’objectif global assigné au CSCRP 2012-2017, en tant qu’instrument central de la politique de développement du pays, est d’impulser une croissance forte et soutenue et de réduire significativement la pauvreté.

Objectifs, contenu et résultats

La revue du CSCRP s’effectue sur la base des résultats des revues sectorielles qui en constituent les inputs. Elle est de ce fait l’étape ultime des mécanismes nationaux d’analyse de la manière dont les politiques publiques sont mises en œuvre, de mesurer le degré d’atteinte des objectifs fixés, d’identification des difficultés d'exécution et de dégager les perspectives pour les prochaines années. Entre autres outils de suivi-évaluation, les données statistiques provenant de différentes sources sont compilées pour renseigner des indicateurs en vue de mesurer les résultats.
L’objectif de la revue est de s’assurer que les politiques et stratégies gouvernementales de croissance et de réduction de la pauvreté sont appliquées de manière satisfaisante pour atteindre à moyen terme, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

La revue du CSCRP se déroule selon le même canevas de résultats et la même trame que les revues sectorielles. Toutefois, et parce qu’il s’agit là d’évaluation à une échelle macro, les analyses sont effectuées de manière plus approfondie et sur la base des données consolidées des domaines prioritaires et des trois axes fondamentaux de la stratégie :

<table>
<thead>
<tr>
<th>Croissance accélérée et durable :</th>
<th>Renforcement de la stabilité du cadre macroéconomique ; Promotion d’une croissance accélérée, durable, favorable aux pauvres, créatrice d’emplois et d’activités génératrices de revenus</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Accès aux services sociaux de qualité :</td>
<td>Renforcement des bases à long terme du développement et l’accès équitable aux services sociaux de qualité</td>
</tr>
<tr>
<td>Développement institutionnel et gouvernance :</td>
<td>Développement institutionnel et gouvernance ; Paix et sécurité</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Les problématiques démographiques et environnementales, ainsi que la promotion du genre sont des thématiques transversales analysées sur les trois axes.
1.3.2.5. **La Revue Budgétaire Conjointe (RBC) et les revues bilatérales de PTF**

La Revue Budgétaire Conjointe (RBC) s’inscrit dans le cadre des dispositions de l’Arrangement Spécifique relatif aux appuis budgétaires généraux au Mali (AS-ABG). Il s’agit, pour les PTF signataires de l’AS-ABG et le GdM d’apprécier, conjointement, la mise en œuvre des reformes convenues dans la matrice des déclencheurs, ainsi que l’atteinte des performances dans la mise en œuvre de la politique budgétaire et des appuis budgétaires apportés au Mali, en soutien à l’opérationnalisation du CSCRP.

**a. Objectifs et résultats**

L’objectif global de la RBC est d’une part apprécier la cohérence entre l’évaluation du CSCRP et la politique budgétaire, et d’autre part de mieux orienter les décisions conjointes. Elle doit en outre permettre de faire une appréciation concertée entre le GdM et les PTF sur les mécanismes de financement et de gestion à court et moyen termes du développement socioéconomique du Mali.

Les objectifs spécifiques et résultats attendus portent sur :

- L’état de mise en œuvre des recommandations de la RBC de l’année N-1 ;
- L’évaluation des déclencheurs individuellement convenus entre le Gouvernement du Mali et les Partenaires techniques et financiers signataires de l’AS-ABG pour le décaissement des ABG, sur la base :
  - des conclusions de la revue du CSCRP, des revues sectorielles et de la situation de mise en œuvre des grandes réformes structurelles prévues dans le cadre du CSCRP ;
  - des conclusions de la revue FEC portant sur la mise en œuvre du programme financier du GdM défini dans le cadre de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance du FMI ;
- L’actualisation de la matrice conjointe des déclencheurs de l’appui budgétaire général pour les deux années qui suivent la tenue de la RBC, en relation avec les déclencheurs consignés dans les conventions existants et celles en cours de finalisation ;
- L’évaluation des annonces des PTF au titre de l’ABG pour l’année N+1, par une présentation du Cadre des Ressources à Moyen Terme pour l’année N+1 au titre des Appuis Budgétaires Généraux et en faisant l’état des nouvelles conventions bilatérales signées entre le GdM et certains PTF dans le cadre de l’ABG ;
- L’examen de thématiques particulières pour la période concernée, généralement en lien avec la gouvernance en général et sur des questions spécifiques pouvant avoir des répercussions sur la mise en œuvre des politiques publiques et le système de gestion financière de l’Etat.
b. Contenu et déroulement

La RBC est organisée sous forme d'un séminaire qui se tient en deux temps : une session technique axée sur l'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques – suivant le cadrage macroéconomique dressé dans le CSCRP et la politique budgétaire – et une session politique qui constitue un cadre de dialogue politique sur les conclusions préliminaires des travaux techniques. Le dialogue politique peut aussi concerner des questions liées aux réformes institutionnelles et structurelles nécessaires pour l'amélioration des systèmes de gouvernance, et partant des résultats de développement.

L'évaluation des déclencheurs est effectuée lors de la session technique. Par "déclencheurs", il faut entendre une série d'indicateurs convenus dans la convention d'appui budgétaire et encadrés par l'Arrangement Spécifique –Appui Budgétaire Général pour mesurer les performances réalisées sur les domaines et thématiques prioritaires définis par le GdM en matière de développement socioéconomique.

Il faut souligner que la tenue de la revue est précédée de travaux préparatoires organisés et réalisés conjointement par les structures gouvernementales et les PTF :

- Examen des données relatives aux déclencheurs ;
- Vérification de l'objectivité des niveaux d'atteinte attribués aux déclencheurs ;
- Définition des thématiques du dialogue politique à examiner en fonction du contexte et des priorités de l'année sous revue ;
- Préparation des documents d'analyse sur les thématiques retenues.
1.3.2.6. Architecture d'ensemble des revues

L’agencement des différentes revues peut être illustré comme ci-dessous. C’est un organigramme logique suivant lequel les résultats de développement sont analysés à trois niveaux :

- niveau micro : évaluation des programmes et projets ;
- niveau méso : revues sectorielles et revues des budget-programmes ;
- niveau macro : revue du CSCRPR.

Cette organisation des évaluations par échelon permet d'examiner les résultats de mise en œuvre et les impacts des actions de développement autant sur des axes et aspects particuliers que sur l'ensemble des politiques nationales. La logique pyramidale de l'organigramme est la résultante du fait que les matières à évaluation de la revue du CSCRPR sont constituées des données et conclusions des revues sectorielles, qui elles-mêmes sont alimentées par les résultats des évaluations des programmes et projets.

**Le Calendrier harmonisé**

Le fonctionnement des différents cadres s’opère, en principe, selon un Calendrier Harmonisé des Revues défini et adopté conjointement par le Gouvernement du Mali et les PTF [voir Annexes 6 pour La : Lettre circulaire n°RS00423 MEF/SG du 16 février 2015]. Le Calendrier Harmonisé est conçu en conformité avec le cycle du processus budgétaire, processus qu'imposent les textes nationaux et communautaires (UEMOA) en la matière.
<table>
<thead>
<tr>
<th>Calendrier harmonisé des Revues</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>N-1</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>Processus CSCRCP</td>
</tr>
<tr>
<td>Revues Sectorielles</td>
</tr>
<tr>
<td>Processus Budgétaire</td>
</tr>
<tr>
<td>Préparation PLF N+1</td>
</tr>
<tr>
<td>Examen PLF N+1 par AN</td>
</tr>
<tr>
<td>Atelier de lancement</td>
</tr>
<tr>
<td>Lettre circulaire</td>
</tr>
<tr>
<td>(15 mai)</td>
</tr>
<tr>
<td>FEC</td>
</tr>
<tr>
<td>Revue de la FEC</td>
</tr>
<tr>
<td>PAGAM/GFP</td>
</tr>
<tr>
<td>Revue PAGAM</td>
</tr>
<tr>
<td>Appui</td>
</tr>
<tr>
<td>CteTechn ABS</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>-------</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Liste des acronymes**
- **R.CC : Réunion du Comité Conjoint**
- **RBC : Revue Budgétaire Conjointe**
- **DGB : Direction Générale du Budget**
- **LF : Loi de Finance**
- **PLF : Projet de Loi de Finance**
- **FEC : Facilité Élargie de Crédit**
- **CSCRP : Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté**
- **PAGAM/GFP : Plan d’Action Gouvernemental pour l’Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques**
- **ABS : Appui Budgétaire Sectoriel / ABG : Appui Budgétaire Général**
- **CBMT : Cadre Budgétaire à Moyen Termé**
- **CDMT : Cadre des Dépenses à Moyen Terme**

**Source** : Ministère de l’Economie et des Finances / Note circulaire sur le calendrier harmonisé des revues
1.4. Structures nationales principales et des PTF impliquées dans les processus d’évaluation

Toutes les Directionnationales et leurs services rattachés participent aux processus d’évaluation, selon les étapes. Les structures présentées ci-dessous sont celles qui prennent une part prépondérante lors des phases conceptuelles et de réalisation effective du processus.


La Cellule Technique du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CT-CSLP),

Structure du Ministère de l’Economie et des Finances, elle est chargée de :

- élaborer et mettre en œuvre la politique de Lutte contre la Pauvreté de l’Etat ;
- coordonner l’ensemble des activités pour la mise en œuvre du CSCRP et veiller à assurer la cohérence des politiques budgétaires et de la Politique de Lutte contre la Pauvreté ;
- œuvrer à réunir les conditions favorables à la croissance et à une redistribution équitable des fruits de cette croissance ;
- assurer le suivi-évaluation du CSCRP ;
- suivre le fonctionnement des mécanismes institutionnels et le processus de réforme de l’aide au Mali ;
- assurer l’appropriation du processus CSLP par l’ensemble de ses acteurs aux niveaux national, régional et local.
- centraliser et diffuser les données et informations relatives au CSCRP,
- suivre l’allocation des ressources budgétaires conformément aux priorités définies dans le CSCRP,
- veiller à la mise en œuvre des recommandations de la TRBF du Mali sur le CSCRP,
- coordonner le processus de révisions du CSCRP.

Secrétariat à l’Harmonisation de l’Aide

Le SHA a pour missions :

- d’assurer le suivi de la réalisation des principes de la Déclaration de Paris, en relation avec les départements ministériels et structures impliquées dans la gestion de l’aide, et par la mise en œuvre du Plan d’action national pour l’efficacité de l’aide ;
- de développer et de renforcer le dialogue avec les PTF en vue d’une meilleure coordination de l’aide par le Gouvernement ;
- d’assurer l’interface avec le Pool technique des PTF.
Le Pool Technique des PTF

Mis en place en 2007, le Pool technique est le secrétariat des PTF. Il a pour mission la réalisation de travaux techniques pour l’amélioration de l’efficacité du développement. Dans ce cadre, le Pool technique :

- assure le secrétariat du Chef de file et de la Troïka élargie des PTF tant pour les cadres de concertation que pour ceux conjoints avec le GdM et les autres familles d’acteurs ;
- propose le Programme de Travail Annuel des PTF, assure le suivi de sa mise en œuvre et en fait le bilan ;
- assure l’interface technique avec la CT-CSLP et le SHA dans le cadre de la colocalisation ;
- appuie la mise en place et le développement de cadre et mécanismes de concertations, d’une part entre les PTF, et d’autre part entre le GdM et les PTF ;
- participe à l’élaboration, à la mise en œuvre et au suivi de la SCAP ;
- coordonne la participation du Chef de file PTF, des GT à au suivi et à l’évaluation du CSCRIP ;
- contribue au développement d’une interface et d’un cadre de dialogue de qualité entre les PTF et la partie malienne sur le CSCRIP ;
- appuie le fonctionnement des GT et veille à proposer des outils harmoniés à cet effet.

La Direction Générale du Budget

- élaboration des éléments de la politique nationale en matière budgétaire, coordination et contrôle de sa mise en œuvre ;
- programmation, la gestion et le suivi de l’aide extérieure ;
- synthèse périodique de l’état de mise en œuvre des conditionnalités des conventions de financement se rapportant à la gestion budgétaire ;
- identification de toutes les sources de financements extérieurs au titre des prêts et suivi de leur exécution ;
- programmation pluriannuelle des prêts ;
- examen en rapport avec les services compétents les projets de convention à conclure avec les partenaires techniques et financiers ;
- suivi des appels de fonds.

La Direction Générale de la Dette Publique

Elle a en charge la conception, la coordination et le contrôle des éléments de la politique d’endettement de l’Etat.

A ce titre, elle recueille, enregistre et analyse toutes informations relatives à la dette, donne un avis technique préalable sur tout accord de financement interne ou externe à la charge directe ou indirecte de l’Etat. Elle centralise et suit l’audit des comptes spéciaux des projets, objet de financement. En rapport avec les départements concernés, la DGDP participe aux négociations relatives aux accords d’emprunts et aux renégociations de la dette, procède au recouvrement des fonds des prêts rétrocédés. Par ailleurs, elle suit en partie les dons.

La Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique

Sa mission est de : i) centraliser et vérifier les documents et situations des comptables supérieurs ; ii) produire et contrôler des documents périodiques et définitifs en vue de l’établissement de diverses statistiques et de comptes généraux ;
A ce titre, elle procède à :

- l’élaboration des plans prévisionnels de trésorerie (réception, enregistrement, paiement et reporting des fonds décaissés par les PTF) ;
- le suivi et le compte rendu de l’exécution du plan de trésorerie ;
- l’exécution des opérations des recettes et des dépenses ordonnancées par les correspondants du trésor, et toutes autres opérations assignées par l’ordonnateur principal ;
- l’établissement du compte général de l’État, du tableau de concordance et du projet de loi de règlement ;
- la tenue de la comptabilité auxiliaire et générale du poste ;
- la gestion comptable des titres et valeurs appartenant ou confiés à l’État.

La Direction Nationale de la Planification du Développement

Mission : élaborer les éléments de la politique nationale en matière de planification et de gestion du développement et veiller à leur application.

A ce titre, elle :

- Coordonne les stratégies sectorielles de développement économique, social et culturel aux niveaux national, régional et local ;
- suit et élabore les politiques, stratégies, plans et programmes de développement, y compris le Programme d’Investissements Publics en veillant à leur cohérence macroéconomique, temporelle, intersectorielle et spatiale ;
- évalue, programme et suit l’exécution de la contrepartie malienne des projets et programmes ;
- évalue les projets et programmes inscrits au BSI

La Cellule d’Appui à la Reforme des Finances Publiques est chargée de l’animation et la coordination des activités se rapportant à la politique de réforme des finances publiques.

Les Cellules de Planification et de Statistiques

Elles assurent la mission centrale de planification et d’information dans les différents secteurs.

A ce titre, elles sont chargées de :

- suivre les dossiers de requête de financement et de la coopération technique ;
- procéder à l’évaluation ex post des projets et programmes sectoriels ;
- coordonner la préparation des plans, programmes et projets ainsi que l’analyse des politiques et stratégies sectorielles du département.
1.5. Difficultés et faiblesses du système national d'évaluation

Le système national de suivi et d'évaluation des programmes et politiques publics fonctionne tel que décrit ci-dessus. Les différents acteurs sont tenus au respect du processus conformément et en application des textes réglementaires imposés par l'État à cet effet. Cependant, certaines difficultés et faiblesses entravent la qualité des résultats attendus des différents exercices.

1.5.1. La surcharge de travail pour la production des données

Les informations et données soumises pour l'examen des résultats sont produites principalement par les CPS des départements sectoriels pour les trois niveaux de revues qui se tiennent à des échéances très rapprochées au cours de l'année. Cela occasionne une surcharge de travail pour ces structures, tant pour la collecte que le traitement des données et informations dans les délais requis. Cette surcharge de travail s'explique elle-même par le fait que la collecte des informations se fait à l’approche des revues en dépit de l’existence des procédures de leur collecte au sein des départements ministériels.

1.5.2. La qualité des données et informations

Au-delà de la disponibilité, les données fournies pour les différentes revues sont souvent entachées d’un déficit de qualité : fiabilité, actualité et caractère opérationnel. Cela est inhérent non seulement au délai relativement long dans le traitement des données, mais aussi à la faible performance du système statistique national et la faible capacité technique (ressources humaines et logistiques) des structures internes des départements sectoriels.

En outre, l’évolution de phénomènes socio-économiques étant lente (santé, démographie, éducation, genre...), leur analyse sur la base d’indicateurs en valeur relative sur une périodicité annuelle peut difficilement produire des résultats significatifs. Sans remettre en cause les revues, la question de la fréquence annuelle des évaluations interpelle sur la pertinence des données et indicateurs relatifs à ces concepts.

1.5.3. La maîtrise des instruments de planification

1.5.4. La pertinence et la qualité des résultats des revues

Le système est conçu de manière qu'il y ait une interconnexion entre les différentes revues des trois niveaux. Cette connexion n'est pas toujours effective, en raison :

- d'un manque de cohérence des termes de référence en rapport avec les objectifs assignés aux revues et les résultats attendus. Le canevas standard élaboré est une base dont doit s'inspirer les responsables des différentes revues pour l'élaboration des termes de référence et le déroulement de la revue elle-même. Ce canevas semble être insuffisant comme base référentielle. Ainsi, les termes de référence restent souvent imprécis sur les matières à traiter lors des revues, la qualification des résultats et les impacts obtenus en lien avec les objectifs des programmes et de la politique nationale de développement.
- d'un manque de coordination au sein des départements sectoriels et interministérielle. Une meilleure coordination intra ministérielle permettrait de pallier le problème de la redondance dans la collecte et le traitement des données et informations et de mieux rationaliser le processus.
- de l'absence de systématisation de l'utilisation des résultats des revues primaires par celles de niveau supérieur. Cette situation est due à l'insuffisance du cadrage formelle du contenu et du déroulement (canevas et termes de référence) et du manque de coordination intra et interministérielle.
- de la faiblesse du lien entre les résultats des revues, les priorités et le budget afin d'utiliser ce dernier comme un outil de correction des insuffisances constatées.

1.5.5. Les revues parallèles

Un certain nombre de PTF tiennent avec le GdM des revues bilatérales de leur portefeuille, parallèlement à celles inscrites dans le processus national de suivi-évaluation. Cette pratique alourdit le travail des structures étatiques concernées (la surcharge de travail dans la production des données se double d'une surcharge de participation à ces revues) et occasionne un chevauchement avec les revues ordinaires. Cela est d'ailleurs en contradiction avec l'esprit qui a prévalu à l'instauration des revues sectorielles qui avait pour finalité une plus forte et meilleure concertation des partenaires sur les dossiers d'intérêt commun, ainsi qu'avant le principe d'alignement sur les processus nationaux de la Déclaration de Paris.

1.5.6. Le portage politique

Les contraintes évoquées ci-dessus sont d'ordre technique, de ressources humaines et financières. Leur impact peut être amenuisé, à condition qu'il existe un portage politique fort indiquant à l'ensemble des acteurs l'engagement résolu des premiers responsables. En effet le Rapport [voir Annexe 5 http://www.maliapd.org/IMG/file/pdf/5] déjà cité note que dans « dans certains cas, un faible leadership des premiers responsables des départements ministériels. Ceci a bien évidement une répercussion négative sur la bonne organisation des revues, le respect du calendrier, la bonne répartition des crédits budgétaires entre les différentes phases devant aboutir à l'organisation de la revue sectorielle : collecte des données et validation des données concernant les projets/programmes et les budget-programmes et organisation de la revue sectorielle proprement dite. » (p.7)
2. Examen de l’expérience d’Évaluation de la Déclaration de Paris en soutien au système d’évaluation du Mali

2.1. Processus collaboratif de l’évaluation de la Déclaration de Paris

Réaffirmée dans le Plan d’action d’Accra lors du 3ème Forum de haut niveau de 2008, l’évaluation indépendante des progrès accomplis fait partie intégrante de la déclaration de Paris. De ce fait, elle constitue un principe accordé conjointement par les pays partenaires et les PTF.

Le Mali a été retenu par le CAD de l’OCDE comme pays pilote pour effectuer une revue de l’efficacité de l’aide. C’est dans ce cadre que le pays a pris part à la phase 2 de l’évaluation globale qui était axée sur une analyse orientée vers les résultats accomplis et dont l’objectif était de mettre en exergue les réalisations.


Les termes de référence de l’évaluation ont été adoptés conjointement par le GdM et les PTF, à travers le Groupe de Référence National précité, noyau technique qui a administré et suivi la mise en œuvre de toutes les autres étapes opérationnelles :

- Validation de l’approche et de la méthodologie de l’évaluation ;
- Validation de la planification et de l’agenda ;
- Organisation et programmation des entretiens avec les structures concernées par l’évaluation;
- Analyse des résultats préliminaires et soumission d’amendements ;
- Validation du rapport d’évaluation.

Elle a été réalisée par un consultant indépendant sous la supervision du noyau dur du Groupe de Référence National et a vu la participation de la Société Civile, du Secteur Privé et de tous les organismes et structures gouvernementaux et des PTF impliqués dans la gestion de l’aide au développement. :

- Les Directions nationales sous tutelle du Ministère de l’économie et des finances : trésor et comptabilité publique, budget, Direction nationale de la planification du développement, dette publique, marchés publics,
- La Cellule d’Appui à la Reforme des Finances Publiques (CARFIP) ;
- Les Directions des finances et du matériel des départements ministériels
- Les Cellules de Planification et de Statistique des départements sectoriels ;
- Le Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale ;
- Le Ministère de la santé / la Direction nationale de la santé ;
- La Direction nationale des collectivités territoriales (DNCT) ;
- L’Agence Nationale des Collectivités Territoriales (ANICT)
• Les cadres conjoints de concertation PTF-GdM, en particulier l’équipe SCAP (Stratégie Commune d’Assistance Pays) ;
• Les Groupes thématiques des PTF ;
• Des PTF particuliers.

2.2. Contribution de l’évaluation de la Déclaration de Paris au renforcement du système d’évaluation du Mali

2.2.1. Approfondissement de l’évaluation de l’état de mise en œuvre du PNAEA et de la SCAP

Le premier effet de l'évaluation de la Déclaration de Paris a été l'apparition de la nécessité de procéder à une analyse approfondie de ladite évaluation à travers les résultats accomplis dans le cadre de la mise en œuvre du plan d’action de la Stratégie Commune d’Assistance Pays (SCAP) et du Plan National d’Action sur l’Efficacité de l’Aide (PNAEA). Cette nécessité a été perçue à la fois, conjointement, par la partie nationale et les PTF.

Il faut rappeler que le PNAEA a été élaboré à l’initiative du GdM dans l'optique d'opérationnaliser la Déclaration de Paris par le renforcement du niveau d’appropriation dans le processus de conception et de mise en œuvre des politiques publiques, pour une plus grande efficacité de l’aide.

La SCAP, quant à elle, est un document de travail stratégique qui constitue un cadre commun de l’appui des PTF, en alignement sur le CSCRP. Il contient les conditions d’atteinte des résultats recherchés, conformément aux principes et indicateurs de la Déclaration de Paris et tels que définis dans les politiques et priorités de développement du GdM.

Dans le souci d’éviter des exercices parallèles, l’évaluation de la SCAP et du PNAEA avait déjà été intégrée dans celle de la Déclaration de Paris, étant donné que l’une des questions évaluatives portait sur les résultats obtenues en termes de l’efficacité de l’aide. Ainsi, des recommandations instructives sur les deux plans ont été formulées par les évaluateurs. Cependant, il n’a pas été procédé à une analyse systématique de l’état de mise en œuvre, notamment sur les résultats atteints ou non atteints, les causes, et en termes de changements de comportements des acteurs (GdM, PTF).

Cet approfondissement de la phase 2 de l’évaluation de la Déclaration de Paris a été conduit par les structures co-localisées. Les objectifs visés ont été de :

• procéder à une analyse de l’état de mise en œuvre des deux plans sous les aspects de :
  ✓ la programmation concertée et alignée sur le CSCRP ;
  ✓ la prévisibilité des appuis financiers ;
  ✓ les modalités de l’aide favorables à l’alignement sur les systèmes et procédures nationaux ;
  ✓ l’alignement et l’harmonisation des procédures et la coordination des interventions ;
  ✓ la complémentarité et la division du travail ;
  ✓ le dialogue politique.

• contribuer aux progrès en cours en proposant des actions pour améliorer la mise en œuvre des engagements pris ;
• proposer des modalités de fusion des deux plans.
L'exercice a consisté en une exploration fouillée et une analyse critique, exclusivement centré sur le niveau de mise en œuvre des deux plans, afin de tirer les leçons de leur mise en œuvre (identification des avancées et des insuffisances) et de renforcer, de manière continue, l'amélioration de l'efficacité de l'aide pour une efficacité du développement. Les principaux enseignements de l'approfondissement ont constitué une base solide pour l'élaboration de la deuxième génération de la SCAP, avec un plan d'action commun GdM-PTF comme l'a stipulé l'une des recommandations de l'évaluation de la Phase 2 pour le Mali. En outre, il a mis particulièrement en exergue :

- La responsabilité mutuelle et collégiale du GdM, des PTF et des structures de suivi concernant les résultats atteints ;
- L'insuffisance de l'appropriation nationale de manière affirmée, malgré les progrès.

### Evaluation de la Déclaration de Paris et Système d'évaluation Partenaires – Bailleurs au Mali : difficultés, leçons et effets

L'effet induit notable attribuable à l'évaluation de la Déclaration de Paris et à celles de la SCAP et du PNAEA est l'accroissement des missions conjointes et des travaux analytiques conjoints, en collaboration avec les structures du GdM. Ces missions et travaux analytiques se réalisent au sein de la majeure partie des Groupes Thématiques, selon les directives de la SCAP.

Les conclusions de certaines de ces missions ont donné lieu à des évaluations collaboratives conduites sous le leadership de la partie nationale.

Les difficultés et leçons relevées par l'évaluation de la Déclaration de Paris se répartissent entre les donneurs et le GdM, en fonction des principes et des indicateurs y afférents, et par conséquent des engagements qui incombent à chaque partie.

#### 2.2.2.1. Au niveau de la partie nationale

L'évaluation de la Déclaration de Paris a relevé des faiblesses parmi lesquelles on peut noter :

- La faiblesses du leadership de la partie malienne en matière de coordination et de gestion de l'APD ;
- L'absence d'une politique nationale formelle de coordination et de gestion de l'APD ;
- La dispersion institutionnelle en matière de gestion de l'aide ;
- Les divergences d'intérêts entre le ministère des finances et les départements sectoriels qui, pour sauvegarder une certaine autonomie de gestion et réduire leur dépendance au premier, continuent à privilégier la modalité "projet" à l'approche fondée sur les programmes et l'aide budgétaire ;
- Les difficultés de comptabilisation ;
- La faiblesses d'une culture du résultat entraînant elle-même la faiblesses des performances de l'administration ;
- La faiblesses du rapportage sur l'utilisation des ressources de l'APD.

Les recommandations majeures en lien avec ces faiblesses (entre autres) et concernant les structures et systèmes nationaux ont porté sur :

- Le renforcement de l’appropriation nationale par un portage politique conséquent ;
- L’amélioration des performances des structures de coordination et de gestion de l’APD ;
- La rationalisation du système de coordination et de gestion de l’APD ;
L’amélioration de la fiabilité des données sur l’aide et sur le budget ;

Le renforcement des évaluations des politiques publiques.

Depuis 2011, les efforts consentis par le GdM, avec l’appui des PTF, ont permis de renforcer la cohérence de l’ensemble du processus d’évaluation des politiques publiques et des programmes d’aide.

Principalement, le processus de réalisation des revues (revues des projets/programmes, revues sectorielles, revue du CSCR, revue budgétaire conjointe) a été amélioré sur divers aspects :

- Les termes de référence de chaque revue avec une mise en lien des différentes revues entre elles, en termes d’input et d’output ;
- La rationalisation de l’agenda de chaque revue ;
- L’élaboration, l’adoption et l’application d’un calendrier harmonisé des revues sur l’année, tenant compte de la logique des apports contextuels d’une revue à l’autre. Ce calendrier prend aussi, et surtout, en compte le cycle budgétaire et la nécessité pour tous ces exercices de se tenir avant que le Projet de Loi de Finances ne soit examiné par l’Assemblée Nationale dans le délai constitutionnel, soit le premier lundi du mois d’octobre.

L’ensemble des structures gouvernementales en charge de la coordination et de la gestion de l’APD aux niveaux sectoriel et national s’organisent désormais pour respecter les impératifs convenus dans ce cadre.

En substrat, le système de production, de collecte, de compilation et d’analyse des données des résultats de développement et en rapport avec l’efficacité de l’aide a été amélioré. Cela a consisté au renforcement institutionnel des Cellules de planification et de statistique (renforcement des capacités des ressources humaines et logistiques) et en la réorientation de leur mandat.


L’autre effet notable de l’évaluation de la Déclaration de Paris est :

- la plus forte implication des organisations de la société civile dans le processus des revues et d’évaluations particulières ;
- l’émergence en cours d’un réseau des évaluateurs du Mali (Association malienne d’évaluation);
- la gestation progressive d’un réseau "Gestion Axée sur les Résultats" (réseau GAR).

Toutefois, cette implication de la société civile reste tributaire de sa faible capacitation en matière d’évaluation de processus et de résultats de programmes de développement. Il en est de même de la qualité des compétences professionnelles interne du réseau des évaluateurs pour la conduite de travaux d’évaluation collaboratives.

2.2.2.2. Au niveau des pays donneurs

L’examen des résultats de l’évaluation de la Déclaration de Paris laisse paraître que les donneurs ont des difficultés à respecter les engagements pris, cela pour diverses raisons : « Sauf exceptions
frappantes, les donneurs ont montré moins d’empressement que les pays partenaires à changer leurs propres systèmes. Certains ont manqué de coordination et ont hésité à prendre des risques suffisants pour jouer le rôle proactif que l’on attendait d’eux dans le cadre de la relation d’aide (Evaluation de la Déclaration de Paris-Rapport final-Mai 2011 p XIV). Cette conclusion de l’évaluation indique implicitement :

- Une absence d’engouement fort pour procéder aux réformes institutionnelles qu’impose la mise en œuvre les engagements souscrits en matière d’efficacité de l’aide ;
- Un décalage, voire la déconnexion des sièges d’avec les représentations sur le terrain pour l’opérationnalisation des principes convenus ;
- Une difficulté pour établir des consensus, eu égard aux divergences de vue, et surtout d’intérêts, mais aussi certaines propension à maintenir le statu quo.
- In fine, une rupture entre les hauts niveaux politiques décisionnels dans l’acheminement des messages vers le niveau technique afin qu’ils trouvent une traduction concrète.

L’autre difficulté majeure relevée est relative à la faiblesse du renforcement du développement des capacités. Bien qu’elle puisse être partagée, cette faiblesse est beaucoup plus attribuable aux donneurs :

- La coopération technique, dont la mission et la finalité est diversément comprise, œuvre souvent plus dans l’action que dans l’apprentissage ;
- L’assistance technique est fournie dans certain cas à uniquement des fins de suivi et de contrôle des ressources allouées par le donneur ;
- La partie nationale et les organisations non étatiques ont des difficultés à mobiliser des ressources auprès des partenaires pour la réalisation de programmes de renforcement de capacités.

2.2.2.3. Aux niveaux de la partie nationale et des donneurs

L’un des effets inattendus mais prévisible dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris est qu’elle a contribué à augmenter sensiblement les coûts de transaction dans l’acheminement et la gestion de l’aide. Cette situation, en principe transitoire, car constituant une période d’apprentissage pour l’ensemble des acteurs, s’explique par le fait que les actions initiées dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, revêtent pour la quasi-totalité un caractère conjoint, nécessitant donc de façon permanente une concertation entre donneurs, puis entre donneurs et partie nationale, y compris les autres familles d’acteurs.

3. Études de cas typiques d’autres évaluations collaboratives partenaires-bailleurs de fonds

Les cas de l’évaluation collaborative présentés ci-dessous portent sur :

- Le Projet d’Appui au Développement Rural des Plaines de Daye, Hamadja et Koriomé (PADR-PDHK), financé par la BAD (Fonds FAD) et mis en œuvre par le Ministère de l’agriculture ;
3.1. Cas du Projet d’Appui au Développement Rural des Plaines de Daye, Hamadja et Koriomé

3.1.1. Contexte et justification

L’économie agricole du Mali reste fortement tributaire des aléas climatiques, bien que disposant d’un potentiel élevé en ressources en eau et sols pour l’irrigation. La production céréalière couvre difficilement les besoins du pays. Particulièrement, les régions désertiques accusent des déficits chroniques. La baisse de la pluviométrie observée au cours des 40 dernières années a largement affecté l’ensemble du bassin en amont du fleuve Niger, engendrant une diminution de l’amplitude et de la durée de ses crues et par là même une réduction des superficies cultivées. Face à cette dépendance à la pluviométrie et au défi de la sécurité alimentaire qui constitue une quête permanente des pays sahéliens, les autorités maliennes ont été amenées, au début des années 1980, à privilégier la mise en place des périmètres irrigués, par la maîtrise de l’eau sur les parcelles.

L’agriculture irriguée est la réponse structurelle à la dépendance aux aléas climatiques. Le projet s’inscrit dans le cadre de la stratégie nationale de développement de l’irrigation qui constitue un des principaux instruments de la mise en œuvre de la stratégie de croissance accélérée du Mali, dans un mécanisme cohérent de planification du développement du pays. Il puise ses fondements du processus de décentralisation en cours, marqué par l’aménagement du territoire et la responsabilisation des collectivités locales et les organisations paysannes.

3.1.2. Objectifs et résultats attendus

Le projet d’appui au développement rural des plaines de Daye, Hamadja et Korioumé vise l’allègement de la pauvreté par une réduction du déficit céréalert structurel de la région de Tombouctou et une amélioration des conditions de vie des populations, grâce à un développement rural décentralisé et participatif. Spécifiquement, l’objectif recherché au terme du projet est une augmentation de manière durable de la production agricole sur les trois périmètres, par un aménagement hydro agricole adéquat des surfaces irrigables (Koriomé : 650ha, Daye : 390ha, Hamadja: 620ha) et le renforcement des fonctions de gestion et de maintenance des coopératives.

Les résultats en lien avec ces objectifs sont :

- Réduction de la pauvreté des populations et amélioration des conditions de vie :
  - Augmentation des revenus des exploitants ;
  - Augmentation de la consommation de calories pour les familles exploitant les périmètres ;

- Augmentation de manière durable de la production agricole sur les trois périmètres aménagés:
  - Augmentation progressive et constante des productions de riz, de niébé et de bourgou;
  - Fonctions de gestion et de maintenance des coopératives sécurisées : Union créée, système comptable opérationnelle, périmètres entretenus ;

- Aménagements hydro agricoles réalisés par la consolidation et la restauration des périmètres:
  - Daye : viabilisation de la piste d’accès, protection de la digue périphérique, de la digue-épi, recharge des pistes, reprise de 30 ha, aménagement de 10 ha supplémentaires, protection des petits ouvrages ;
Hamadja : protection de la digue périphérique, revêtement complémentaire de canaux, curage des drains principaux, recharge des pistes ;
Korioumé : reprise ensemble canaux principaux, réhabilitation des ouvrages, reprise pistes, remplacement 3 moteurs, ajout 1 unité de pompage extérieure ;

- Appuis institutionnels réalisés :
  - Les fonctions des coopératives sont renforcées ;
  - Les services décentralisés sont appuyés ;

- Développement rural
  - Infrastructures de base en place : forages, puits, écoles, centre de santé, centre de formation, centre artisanal ;
  - Exploitants femmes et jeunes formés : alphabétisation, culture attelée, maraîchage ;
  - Organisations et groupements dynamisés ;
  - Système de crédit opérationnel ;
  - Protection renforcée de l’environnement physique.

### 3.1.3. Forme collaborative de l'évaluation

L'évaluation collaborative est un des principes systématiques inscrits dans les procédures internes de la BAD pour tout programme/projet de son portefeuille de coopération avec les pays partenaires. C'est une disposition de la convention de financement. Le principe a donc été accordé subséquemment entre le GdM et la BAD pour ce Projet d'Appui au Développement Rural des Plaines de Daye, Hamadja et Koriomé, comme tous les autres programmes et projets fruits du partenariat entre le Mali et la BAD.

Il s'agit d'une évaluation externe intervenu à la fin du projet. Elle est réalisée sur la base des documents conceptuels et de mise en œuvre du projet, mais surtout sur l'analyse du rapport d'achèvement du projet.

Tous les éléments clés du processus de l'évaluation ont été définis et conduits de manière conjointe :

- Détermination de la période de l'évaluation ;
- Formulation des termes de référence ;
- Recrutement / engagement du consultant ;
- Suivi de la réalisation de l'évaluation ;
- Analyse et acceptation du rapport d'évaluation.

Toutefois, il faut relever que le financement de l'évaluation est assuré par la BAD. Par ailleurs, le rapport est présenté selon un canevas standard formel de la BAD.

Quant au GdM, il est responsable de la conduite du processus d'appel d'offres (élaboration du dossier et publication) selon les procédures nationales, ainsi que la coordination de la mission d'évaluation sur le terrain.
3.1.4. Leçons tirées du processus d’évaluation collaborative

Malgré des insuffisances relevées, le processus d’évaluation collaborative a révélé des leçons pour les deux parties en termes de responsabilité mutuelle et d’apprentissage commun. Ces leçons constituent des expériences conjointes qui justifient elles-mêmes la nécessité d’une collaboration étroite et systématique entre pay partenaires et bailleurs de fonds pour une meilleure efficacité des programmes de développement.

3.1.4.1. Apprentissage commun

L’évaluation collaborative a permis un apprentissage commun, tant sur la conduite d’un processus d’évaluation collective que sur les aspects relatifs à des principes forts de la Déclaration de Paris que sont l’alignement sur les priorités du pays partenaire (le projet s’inscrit dans le cadre de la politique de développement rural et dans la stratégie de réduction de la pauvreté du Mali), l’utilisation des systèmes et procédures nationaux et l’harmonisation avec les autres PTF intervenant dans le même domaine et dans la même zone.

Les systèmes de gestion financière, de passation des marchés et de suivi sont fondés sur des systèmes qu’utilise le GdM. Le suivi environnemental du projet réalisé par les services techniques régionaux a été jugé satisfaisant.

De la formulation du projet à son évaluation, la BAD s’est concertée avec les autres partenaires intervenant dans le domaine des aménagements hydroagricoles au Mali comme la FAO, l’Union Européenne, la Banque Mondiale, concertation ayant permis une cohérence et une meilleure efficacité des interventions.

3.1.4.2. Responsabilité mutuelle

Les performances conjointes et particulières du GdM et de la BAD de la conception du projet, à sa mise en œuvre et à son achèvement ont été évaluées. Cet exercice a porté sur :

- Le respect des accords conclus dans le cadre du projet et autres disposition contractuelles ;
- Les dispositions fiduciaires : approbation par la BAD des demandes de reconstitution des fonds de roulement. Sur ce point, le Mali a satisfait ses engagements dans l’accord de prêt en mettant régulièrement à la disposition du projet des ressources du budget national depuis le démarrage du projet ;
- Le suivi évaluation du projet : chacune des parties a effectué les missions de suivi convenues dans le cadre de la convention de financement, à la fois selon les procédures de la BAD et celles du GdM. Les recommandations issues de ces missions ont été prises en compte dans la mise en œuvre ;
- Les mesures de protection environnementale.
3.2. Cas de l’évaluation conjointe des opérations d’aide budgétaire au Mali

3.2.1. L’aide budgétaire au Mali

L’aide budgétaire se définit comme un instrument pour financer le budget d'un État partenaire à travers un transfert de ressources d'un pays donateur ou d'une agence extérieure de financement au trésor national de l'État partenaire. Les fonds ainsi transférés sont gérés conformément aux procédures budgétaires du pays bénéficiaire.

C'est une modalité de livraison de l'aide adoptée par les partenaires au développement et les pays partenaires visant à en améliorer la prévisibilité et en faisant ainsi évoluer la coopération vers une approche plus centrée sur les programmes.

La finalité de l'aide budgétaire est l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la coopération au développement par des contributions directes à la mise en œuvre des stratégies nationales de développement.

L'aide budgétaire peut être de type général (ABG) ou sectoriel (ABS). Elle est fournie sur la base de conventions particulières conclues entre le GdM les PTF :

- l’Arrangement Cadre, convention revêtant une caractéristique globale, couvre tous les types d’appuis budgétaires et fixe les principes généraux qui régissent les appuis budgétaires, notamment en matière d’engagements réciproques et de modalités de mise en œuvre.
- l'arrangement spécifique relatif à l'appui budgétaire macroéconomique (ABG),
- les arrangements spécifiques sectoriels portant sur les appuis budgétaires pour chaque secteur couvert.

Les arrangements spécifiques précisent, pour chaque type d’appui budgétaire, certaines des dispositions générales de l’arrangement cadre, notamment le contexte (rappel des objectifs du secteur / programme bénéficiant de l’appui budgétaire et auxquels souscrivent les partenaires), les parties prenantes (ministères et partenaires concernés), les annonces financières des partenaires, les conditionnalités communes de décaissement, les documents devant être fournis par le GdM et de dispositifs de suivi, d’évaluation et d’audit.

- les accords bilatéraux avec chaque partenaire intervenant dans l’appui budgétaire qui confirment et précisent, pour chaque type d’appui budgétaire, les dispositions à la fois générales de l’arrangement cadre et particulières de l’arrangement spécifique correspondant, et introduisent éventuellement des dispositions propres à chaque partenaire, à condition qu’elles soient compatibles avec celles de l’accord-cadre et des autres conventions.

Les accords bilatéraux sont juridiquement contraignants, contrairement aux arrangements.

L’évaluation a couvert 32 opérations d’aide budgétaire (sur un total de 33) entre 2003 et 2009 :

- 17 opérations d’ABG ;
- Une opération d’ABS en décentralisation/réforme de l’État ;
- 9 opérations d’ABS en éducation ;
- Une opération d’ABS en gestion des finances publiques ;
- 4 opérations d’ABS en santé et développement social.
Le volume financier des 33 opérations d'AB de la période est de 634 milliards de F CFA. En 2009, l'aide budgétaire représentait 42% de l'aide publique au développement consentie au Mali, contre 12% en 1999.

3.2.2. Objectifs et résultats de l’évaluation

L'objectif de l’évaluation a été d'apprécier dans quelle mesure les aides budgétaires ont donné avec succès les moyens au GdM de mettre en œuvre ses stratégies nationales etsectorielles, et ont permis d'augmenter leur efficacité et leur efficience pour atteindre des résultats et des impacts durables sur la croissance et le développement.

L'évaluation devrait donner des résultats qui :

- au-delà de leur utilisation pour permettre à chaque pays donateur de rendre compte, devrait améliorer leur soutien aux stratégies du pays partenaire,
- seront utiles au gouvernement du pays partenaire pour prendre des décisions et rendre compte à leurs citoyens,
- seront utiles pour n'importe quel autre acteur impliqué ou affecté par l'aide budgétaire, par exemple pour les citoyens ou des institutions du Mali.

Sur la base d'une analyse rétrospective, l'évaluation devrait être tournée vers le futur et fournir des recommandations à partir des enseignements observés. Elle devrait informer sur :

- les conditions dans lesquelles l’aide budgétaire a eu un effet (ou pas), l'intensité et la nature possible (positive ou négative) des effets au Mali, et dans d'autres pays où les enseignements tirés de l'évaluation seront transférés ;
- la conception et l'exécution de futures opérations d'aide budgétaire au Mali ;
- les améliorations à mettre en place par les bailleurs de fonds pour maximiser les effets de l'aide budgétaire ;
- les freins, limitations venant des politiques gouvernementales, des structures institutionnelles et des dispositifs administratifs au Mali, qui pourraient faire obstacle à l'efficacité et à l'impact global des dépenses publiques et des politiques publiques visées.

3.2.3. Forme collaborative de l’évaluation

L'évaluation des opérations d’aide budgétaire au Mali a été un exercice pilote en la matière proposé par le CAD/OCDE (Comité d’Aide au Développement / Organisation de Coopération et de Développement Economiques) et accepté par les autorités malienne.

Elle a été une évaluation conjointe, sous la maîtrise d'ouvrage de l'Union Européenne (Unité d'évaluation commune), en partenariat avec le Canada et la Belgique. Trois structures organisationnelles ont collaboré pour la conduite opérationnelle de l'évaluation :

- un comité de gestion co-présidé par l’Union Européenne et la Banque Mondiale ;
- un groupe de référence national composé des départements ministériels du GdM récipiendaires d’AB et des principaux PTF pourvoyeurs d’AB ;
- le groupe de travail sur l’évaluation de l’aide budgétaire du CAD/OCDE.

C'est la Commission de l'Union Européenne qui a assuré leadership et la coordination de l'organisation générale.
3.2.4. Conclusions principales de l'évaluation en lien avec l'évaluation de la Déclaration de Paris

3.2.4.1. Alignement sur les stratégies et priorités nationales

L'instrument "Aide budgétaire" s’est révélé être un bon mécanisme de financement de la stratégie nationale et des priorités sectorielles du Mali. Pouvant être considérées comme des ressources additionnelles employées à la discrétion des autorités maliennes, les aides budgétaires ont permis au Mali d’augmenter sensiblement les dépenses prioritaires de la période évaluée. Utilisées en cohérence avec les priorités du moment, elles ont permis de renforcer la stabilité macroéconomique.

En outre, les conditionnalités convenues dans le cadre des appuis budgétaires ont amené le Mali à accélérer la mise en œuvre de certaines réformes politiques et institutionnelles, notamment la décentralisation et la déconcentration.

3.2.4.2. Prévisibilité de l’aide

Les décaissements des aides budgétaires ont été d’un niveau satisfaisant sur l’ensemble de la période (plus de 90%), malgré quelques retards sur des décaissements trimestriels. Cela a eu pour avantage pour l’État malien de mieux planifier et mettre en œuvre les programmes prioritaires de la politique nationale de développement.

3.2.4.3. Alignement sur les procédures nationales

Les aides budgétaires allouées sont inscrites dans le budget national et logées au trésor public. Elles sont par conséquent administrées conformément aux procédures et règles de gestion des finances publiques du Mali. Cela a eu comme effet immédiat la réduction des coûts de transaction et la diminution des unités parallèles.

3.2.4.4. Harmonisation


3.2.5. Effets et leçons tirées de l’évaluation des aides budgétaires

Le caractère collaboratif de l’évaluation des aides budgétaires au Mali, les conclusions auxquelles elle a abouti, ainsi que les recommandations formulées ont constitué un ensemble d’éléments ayant influé sur certaines pratiques de la coopération au développement entre le GdM et les PTF.
3.2.5.1. Suivi et évaluation des stratégies programmes

Le suivi et l’évaluation des priorités et programmes bénéficiant de l’aide budgétaire s’effectue à travers les mécanismes collaboratifs GdM – PTF que sont les revues. Il s’agit principalement des revues sectoriels, de la revue budgétaire conjointe et de la revue du CSCRPl. Suite au constat du chevauchement temporel de certaines revues et des coûts de transaction supplémentaires que cela occasionne, l’évaluation conjointe des AB a recommandé une meilleure harmonisation et une rationalisation (pertinence et cohérence des indicateurs / déclencheurs) du mécanisme de suivi-évaluation dans le cadre du calendrier harmonisé. Consécutivement, le calendrier harmonisé a été l’objet d’une étude-diagnostique ayant conduit aux mêmes conclusions. Les améliorations observées sur le déroulement des revues, y compris le renoncement de certains PTF à réaliser les revues de leur portefeuille en particulier (revues bilatérales), résultent de l’application de cette recommandation.

En outre, l’évaluation des AB a recommandé des évaluations particulières de politiques et programmes prioritaires concomitamment aux revues. Il en a été ainsi de la politique de décentralisation et des programmes d’appui à l’éducation et à la santé.

3.2.5.2. Amélioration des cadres de dialogue et responsabilité mutuelle

Vécus jusqu’alors comme étant plutôt des temps d’interpellation sur le respect ou le non-respect des engagements du GdM des conditionnalités de décaissement des AB, il a été recommandé que les cadres de dialogue soient mieux harmonisés, tant pour leur planification que leur contenu, pour permettre des échanges plus axées sur l’amélioration de la définition des politiques et leur mise en œuvre, selon une vue commune et partagée.

Les PTF et le GdM ont désormais inscrit la coopération au développement dans une logique d’accompagnement. C’est ainsi que la Stratégie commune d’assistance pays s’est muée en Stratégie commune d’accompagnement pays. Bien plus qu’un changement de dénomination, c’est la reconnaissance que les résultats acquis à travers l’APD relèvent de la responsabilité mutuelle des PTF et du GdM.

3.2.5.3. Apprentissage commun et renforcement de capacités

L’utilisation des procédures et du système de gestion des finances publique pour la fourniture et l’administration financière des AB a permis aux PTF de comprendre ledit système, notamment les difficultés pouvant entraver l’efficacité et l’efficience des appuis. En plus d’une certaine lourdeur administrative, il a été décelé la faible capacité des ressources humaines en matière de définition, de planification et de mise en œuvre de politiques et programmes.

Suite aux recommandations, les structures en charge de la formulation, de planification et du suivi-évaluation de l’APD ont été pourvues d’assistance technique ponctuelle ou continue, en renforcement des capacités des ressources nationales.

4. Opportunités de travail sur l’évaluation collective partenaires-bailleurs

L’évaluation collaborative est un principe déjà en cours au Mali depuis plusieurs années. Il faut rappeler que l’ensemble des revues (principales procédures nationales en matière d’évaluation) décrites dans la deuxième partie de la présente note s’effectuent selon un processus collaboratif. Au surplus, la quasi-totalité des PTF dits traditionnels et le GdM conviennent généralement et réalisent
une évaluation conjointe des programmes et projets d'envergure. Il est donc possible d'affirmer que l'évaluation collaborative est une pratique établie entre le GdM et les PTF.

4.1. Domaines à meilleur potentiel pour les évaluations collaboratives GdM-PTF

Les domaines comportant des programmes et projets pour lesquels des évaluations conjointes pourraient être conduites sont ceux définis comme prioritaires à la fois par le GdM et les PTF, domaines dans lesquels les PTF sont actifs. Il s'agit de :

- L'économie agricole et rurale ;
- Le développement des infrastructures ;
- L'éducation et la formation professionnelle [voir Annexe 4] ;
- La santé ;
- La justice ;
- La décentralisation et le développement institutionnel ;
- L'environnement et les changements climatiques.


Il en est de même pour la Stratégie Commune d'Accompagnement pays 2015 – 2018 (SCAP II) qui inscrit sur cette phase une avancée notoire en matière de coordination des actions d'APD par une expérimentation de la programmation conjointe.

4.2. Facteurs pouvant renforcer ou affaiblir les bénéfices des évaluations partenaires-bailleurs

Le principal facteur favorable à la conduite d'évaluations collaboratives et en renforcer les effets avantageux est la bonne disposition du GdM et des PTF à les réaliser. Au delà de la pratique déjà établie du principe, les PTF et le GdM sont en voie d'entreprendre une démarche de programmation conjointe des actions de développement. Cela dénote d'une attitude commune du GdM et des PTF favorable à la mise en œuvre de travaux collaboratifs des programmes et projets de développement.

Par programmation conjointe, il faut comprendre un processus de travail collectif des PTF pour la formulation, la mise en œuvre et le suivi évaluation des activités visant à l'atteinte des résultats de développement de manière efficace et efficiente, selon les priorités fixées par l'Etat du Mali. Elle permet d'éviter les doubles emplois, de réduire les coûts de transaction et de maximiser les synergies entre d'une part les partenaires au développement et d'autre part entre ces derniers et les acteurs nationaux, notamment le GdM.

La programmation conjointe est une mesure d'importance de la Stratégie Commune d'Accompagnement Pays (SCAP), document stratégique conjoint GdM-PTF de partenariat au développement, en articulation avec le Cadre stratégique de croissance et de réduction de la pauvreté.

Cependant, un certain nombre de pesanteurs réduisent les bénéfices des évaluations collaboratives partenaires-bailleurs de fonds. Elles sont de trois ordres :
• L'appropriation de la partie nationale demeure insuffisante. L'initiative des évaluations provient rarement du gouvernement. Elles sont réalisées à la limite par obligation contractuelle, du fait de leur inscription dans les clauses des conventions de financement. Une telle attitude explique que la pratique de la redevabilité se fait moins en direction des populations nationales mais plus envers les PTF, et qu'elle vise plus à mobiliser des ressources financières externes ;

• L'utilisation des systèmes et procédures nationaux devrait avoir comme avantage l'amélioration de cette appropriation. Mais les effets contraignants que les systèmes nationaux comportent sont les lenteurs qu'occasionnent les procédures et leur application. Cette situation s'explique par la faiblesse au niveau des structures nationales de la culture de résultat ;

• La faiblesse du suivi des conclusions et recommandations issues des évaluations qui se traduit la plus part du temps par une absence systématique d'examen des progrès d'une évaluation à l'autre ;

• Les capacités nationales en matière de conduite d'évaluations sont faibles. Cette faible capacité se situe à la fois au niveau du GdM et des ressources externes privées. Un réseau national d'évaluateurs est en voie de constitution. Mais cela reste embryonnaire, et largement en deçà des besoins ;

• La faiblesse du portage politique des résultats des évaluations qui sont rarement appropriés par le niveau politique qui se prive ainsi d'une possibilité d'interpellation de l'ensemble des acteurs
Annexes

Annexe 1 : Cadre de mesure des résultats du CSCRP
Annexe 2 : Références documentaires
Annexe 3 : Rapport d’activités du mandat de chef de file éducation de la Banque mondiale
   (mars 2013 –janvier 2015)
Annexe 4 : Evolution des études et analyses deuxième génération du PRODUC (PRODEC 2) version provisoire GT Education et Formation Professionnelle
Annexe 5 : Rapport sur la mise en œuvre du dispositif opérationnel d’harmonisation des Revues et leur alignement sur le processus budgétaire : organisation des revues sectorielles de 2014,
   http://www.maliapd.org/spip.php?article381
   http://www.maliapd.org/spip.php?article380
Annexe 7 : Décret n°09-171/PM-RM du 23 avril 2009
   http://www.maliapd.org/IMG/file/pdf/4_A%20propos%20de%20la%20colocalisation/Decret_CSCRP.pdf
Annexe 8 : Termes de référence
Annexe 9 : Liste des personnes rencontrées
### Annexe 1 : Cadre de mesure des résultats du CSCRP [Matrice de macro pilotage CSCRP 2012-2017 (année 2013)]

<table>
<thead>
<tr>
<th>Code</th>
<th>Résultats attendus</th>
<th>Indicateurs</th>
<th>Référence</th>
<th>Réalisations</th>
<th>Cibles</th>
<th>Sources de vérification</th>
<th>Méthode de collecte</th>
<th>Fréquence</th>
<th>Responsables</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td><strong>Axe préalable 1 : Renforcement de la Paix et de la Sécurité</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td><strong>Garantir la paix et la sécurité sur l’ensemble du territoire</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Domaine d’intervention</td>
<td>Paix et sécurité</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Stratégie</td>
<td>Mettre en œuvre les programmes visant la paix et la sécurité</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td><strong>Axe préalable 2 : Consolidation de la stabilité du cadre macroéconomique</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td><strong>Renforcer la gestion macroéconomique</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Domaine d’intervention</td>
<td>Cadre macroéconomique et budgétaire</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Stratégie</td>
<td>Assurer la stabilité du cadre macroéconomique et budgétaire</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1</td>
<td>Une production nationale en croissance forte et durable</td>
<td>Taux de croissance du PIB (en %)</td>
<td>2,7</td>
<td>0,0</td>
<td>1,7</td>
<td>5,6</td>
<td>6,2</td>
<td>6,7</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>Taux d'inflation annuel moyen (en %)</td>
<td>3,1</td>
<td>5,3</td>
<td>-0,6</td>
<td>2,2</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>DNPD/ INSTAT</td>
</tr>
</tbody>
</table>
### Axe stratégique 1 : Promotion d’une croissance accélérée, durable, favorable aux pauvres et créatrice d’emplois et d’activités génératrices de revenus

#### Une croissance accélérée, durable, créatrice d’emplois

#### Objectif 1 : Accroître la production agricole (agriculture, élevage, pêche, sylviculture) et promouvoir l’émergence d’agro-industries

<table>
<thead>
<tr>
<th>Domaine d’intervention</th>
<th>Développement rural</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Stratégie</td>
<td>Intensifier l’Agriculture (au sens large)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<p>| | | | | | | |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Taux de croissance moyen du PIB du secteur primaire (%)</td>
<td>-1,3</td>
<td>8,6</td>
<td>-7,4</td>
<td>5,6</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>INSTAT/ DNPD</td>
<td>Rapportage (Méthode administrative de collecte des données)</td>
<td>Annuelle</td>
<td>INSTAT</td>
<td>DNPD</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>Une production Agricole en croissance accélérée et durable</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Productions céréalières totales (en milliers de tonnes)</td>
<td>5 778</td>
<td>6 674</td>
<td>5 736</td>
<td>7590</td>
<td>8674</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>CPS SDR/DNA</td>
<td>Enquêtes agricoles de conjoncture</td>
<td>Annuelle</td>
<td>CPS SDR/DNA</td>
<td>CPS SDR/DNA</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>Superficies supplémentaires aménagées en maîtrise totale de l’eau (en ha)</td>
<td>9 335</td>
<td>4208</td>
<td>2713</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>CPS-SDR/DNGR</td>
<td>Données PGA et inventaire des sites aménagés</td>
<td>Annuelle</td>
<td>DNGR</td>
<td>CPS-SDR</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>Productions de coton (tonnes)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Graine</td>
<td>445 314</td>
<td>449 646</td>
<td>440 000</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Fibre</td>
<td>186 750</td>
<td>191 626</td>
<td>Nd</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>CPS SDR/CMDT</td>
<td>Recensement des superficies et estimation de production</td>
<td>Annuelle</td>
<td>CMDT (DPA, DPI)</td>
<td>CMDT (DPA, DPI)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>6</td>
<td>Production de viande (tonnes)</td>
<td>56 273</td>
<td>56 685</td>
<td>51 709</td>
<td>55 000</td>
<td>56 800</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Rapports annuels de la DNPIA et des DRPIA Centres d’abattage contrôlés</td>
<td>Collecte des données par les unités</td>
<td>Collecte des quantités</td>
<td>Mensuelle et annuelle</td>
<td>DRPIA/DNPIA</td>
<td>CPS/DNPIA/DRPIA</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>Production de lait (tonnes)</td>
<td>105 1133</td>
<td>65 7942</td>
<td>71 1186</td>
<td>110 800</td>
<td>114 200</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Centres de collecte de lait</td>
<td>Collecte des quantités</td>
<td>Mensuelle et annuelle</td>
<td>DRPIA/PROD EVALAIT/DNPIA</td>
<td>CPS/DNPIA/DRPIA</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>8</td>
<td>Exportations de cuirs (tonnes)</td>
<td>2591</td>
<td>3506</td>
<td>6153</td>
<td>2600</td>
<td>2700</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Direction nationale Commerce</td>
<td>Chiffres d’exportation</td>
<td>Mensuelle et annuelle</td>
<td>Coordin/DN PIA</td>
<td>CPS/DNPIA/Pro jet</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>9</td>
<td>Exportations de peaux (tonnes)</td>
<td>554</td>
<td>200</td>
<td>52</td>
<td>750</td>
<td>790</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Direction nationale Commerce</td>
<td>Chiffres d’exportation</td>
<td>Mensuelle et annuelle</td>
<td>Coordin/DN PIA</td>
<td>CPS/DNPIA/Pro jet</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
## Production de poissons (en tonnes)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Rapporatage</th>
<th>Annuelle</th>
<th>DNPêche</th>
<th>CPS/SDR(DNPêche)</th>
</tr>
</thead>
</table>

## Pêche de capture (capture faite par les pêcheurs)

<table>
<thead>
<tr>
<th>-</th>
<th>71 299</th>
<th>99 552</th>
<th>110 000</th>
<th>120 000</th>
<th>125 000</th>
<th>130 000</th>
<th>Annuelle</th>
<th>DNPêche</th>
<th>CPS/SDR(DNPêche)</th>
</tr>
</thead>
</table>

## Aquaculture (pisciculture, étang-bassin, rizipisciculture, cases flottantes)

<table>
<thead>
<tr>
<th>-</th>
<th>137</th>
<th>2165</th>
<th>3000</th>
<th>3500</th>
<th>4000</th>
<th>5000</th>
<th>5000</th>
<th>Annuelle</th>
<th>DNPêche</th>
<th>CPS/SDR(DNPêche)</th>
</tr>
</thead>
</table>

### Rapportage (Méthode administrative de collecte des données)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Annuelle</th>
<th>DNPêche</th>
<th>CPS/SDR(DNPêche)</th>
</tr>
</thead>
</table>

### Objectif 2 : Promouvoir l’Industrie, les PME-PMI, le Commerce et les Services

#### Domaine d’intervention

**Mines et hydrocarbures**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Stratégie</th>
<th>Rationnaliser l’exploitation des ressources minières et pétrolières.</th>
</tr>
</thead>
</table>

### Un secteur minier diversifié et mieux géré

<table>
<thead>
<tr>
<th>Volume des exportations industrielles d’or (en tonnes)</th>
<th>46,03</th>
<th>50,27</th>
<th>51,0</th>
<th>45,19</th>
<th>49,94</th>
<th>46,00</th>
<th>46,00</th>
<th>Annuelle</th>
<th>CPS-SME</th>
<th>CPS-SME</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Recueil Statistiques de la CPS-SME</th>
<th>Rapportage (Méthode administrative de collecte des données)</th>
<th>Annuelle</th>
<th>CPS-SME</th>
<th>CPS-SME</th>
</tr>
</thead>
</table>

### Domaine d’intervention

**Industrie**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Stratégie</th>
<th>Étendre la base industrielle et, notamment, les industries agroalimentaires</th>
</tr>
</thead>
</table>

### Un secteur industriel répondant à la demande nationale

<table>
<thead>
<tr>
<th>Entreprises industrielles recensées en activité (en nombre)</th>
<th>533</th>
<th>596</th>
<th>619</th>
<th>553</th>
<th>563</th>
<th>573</th>
<th>583</th>
<th>593</th>
<th>CPS-SICAEP/DNI</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Recensement</th>
<th>Tous les 3 ans</th>
<th>CPS-SICAEP/DNI</th>
<th>CPS-SICAEP/DNI</th>
</tr>
</thead>
</table>

### Montants des investissements réalisés des unités industrielles agréées (en millions de Fcfa)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Montants des investissements réalisés des unités industrielles agréées (en millions de Fcfa)</th>
<th>17 269</th>
<th>104 603</th>
<th>102 242</th>
<th>107 000</th>
<th>108 000</th>
<th>109 000</th>
<th>110 000</th>
<th>111 000</th>
<th>CPS-SICAEP/DNI</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Rapportage (Méthode administrative de collecte des données)</th>
<th>Annuelle</th>
<th>CPS-SICAEP/DNI</th>
<th>CPS-SICAEP/DNI</th>
</tr>
</thead>
</table>

### Domaine d’intervention

**Industrie**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Stratégie</th>
<th>Étendre la base industrielle et, notamment, les industries agroalimentaires</th>
</tr>
</thead>
</table>

---

47
<table>
<thead>
<tr>
<th>Domaine d’intervention</th>
<th>Artisanat</th>
<th>Stratégie</th>
<th>15 Un artisanat répondant à la demande nationale et internationale</th>
<th>Valeurs des Exportations des produits artisanaux (en milliards de FCFA)</th>
<th>Moderniser le secteur artisanal, notamment, valoriser les produits d’origine agricole (cuirs, bois, etc.)</th>
<th>Suivi statistique des certificats d’origine/Evaluation des fiches de participation aux foires, salons et festivals</th>
<th>CNPA</th>
<th>DNA</th>
<th>DNA</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>4,362 4,803 5,225 5,0 5,2 5,4 5,6 5,6</td>
<td></td>
<td>Mensuelle DNA DNA</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>-11,5 -4,4 -19,1 -9,4</td>
<td></td>
<td>INSTAT/ DNPD Rapportage (Méthode administrative de collecte des données) Annuelle INSTAT DNPD MME</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>157,057 24,363 -176,4 -240,7</td>
<td></td>
<td>&quot;Solde de la balance commerciale&quot; (en milliards de FCFA) 87</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>- 157,057</td>
<td>24,363</td>
<td>-176,4</td>
<td>-240,7</td>
<td>87</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Objectif 3 : Faciliter l’investissement et améliorer l’accès au crédit**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Domaine d’intervention</th>
<th>Commerce</th>
<th>Stratégie</th>
<th>16 Un tourisme contribuant au développement humain durable</th>
<th>Recettes touristiques (en milliards de FCFA)</th>
<th>Diversifier l’offre touristique</th>
<th>Suivi statistique des fiches d’hébergement Menusuelle OMATHO</th>
<th>OMATHO</th>
<th>OMATHO</th>
<th>OMATHO</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>107 809 114 140 120 471 126 803 133 134 139 465 145 796</td>
<td>Recettes touristiques (en milliards de FCFA)</td>
<td>Recettes touristiques (en milliards de FCFA)</td>
<td>Mensuelle OMATHO OMATHO</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>-11,5 -4,4 -19,1 -9,4</td>
<td></td>
<td>INSTAT/ DNPD Rapportage (Méthode administrative de collecte des données) Annuelle INSTAT DNPD MME</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>157,057 24,363 -176,4 -240,7</td>
<td></td>
<td>&quot;Solde de la balance commerciale&quot; (en milliards de FCFA) 87</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>- 157,057</td>
<td>24,363</td>
<td>-176,4</td>
<td>-240,7</td>
<td>87</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Domaine d’intervention** Environnement des affaires; Secteur bancaire et financier ; Microfinance

| Domaine d’intervention | Commerce                                                                 | Stratégie                                                                 | 17 Un commerce répondant à la demande nationale et présent à l'international | Solde extérieur courant hors dons sur le PIB nominal (en %) | Encourager les exportations et mieux réguler les marchés intérieurs | Rapportage "Doing Business" du Groupe Banque Mondiale Enquêtes et sondages Annuelle API/Equipe Doing Business API/Equipe Doing Business |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|                      |                      |
|                       |                                                                           |                                                                          |                                                              | -11,5 -4,4 -19,1 -9,4 |                                                                          |INSTAT/ DNPD Rapportage (Méthode administrative de collecte des données) Annuelle INSTAT DNPD MME                                                                                               |                                                       |                      |                      |
|                       |                                                                           |                                                                          |                                                              | 157,057 24,363 -176,4 -240,7 |                                                                          | "Solde de la balance commerciale" (en milliards de FCFA) 87                                                                                                                                 |                                                       |                      |                      |
|                       |                                                                           |                                                                          |                                                              | - 157,057 | 24,363 | -176,4 | -240,7 | 87 |                                                                  |                                                                 |                                                                 |                      |                      |                      |

|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|                      |                      |
|                       |                                                                           |                                                                          |                                                              | 3 3 3 2 2 2 2 2 |                                                                          |INSTAT/ DNPD Rapportage (Méthode administrative de collecte des données) Annuelle INSTAT DNPD MME                                                                                               |                                                       |                      |                      |
|                       |                                                                           |                                                                          |                                                              | - 157,057 | 24,363 | -176,4 | -240,7 | 87 |                                                                  |                                                                 |                                                                 |                      |                      |                      |

**Objectif 3 : Faciliter l’investissement et améliorer l’accès au crédit**

|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|                      |                      |
|                       |                                                                           |                                                                          |                                                              | 3 3 3 2 2 2 2 2 |                                                                          |INSTAT/ DNPD Rapportage (Méthode administrative de collecte des données) Annuelle INSTAT DNPD MME                                                                                               |                                                       |                      |                      |
|                       |                                                                           |                                                                          |                                                              | - 157,057 | 24,363 | -176,4 | -240,7 | 87 |                                                                  |                                                                 |                                                                 |                      |                      |                      |

<p>| | | | | | | | | | |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|                      |                      |
|                       |                                                                           |                                                                          |                                                              | 3 3 3 2 2 2 2 2 |                                                                          |INSTAT/ DNPD Rapportage (Méthode administrative de collecte des données) Annuelle INSTAT DNPD MME                                                                                               |                                                       |                      |                      |
|                       |                                                                           |                                                                          |                                                              | - 157,057 | 24,363 | -176,4 | -240,7 | 87 |                                                                  |                                                                 |                                                                 |                      |                      |                      |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>Un meilleur accès au crédit bancaire</th>
<th>Montant des crédits à l'économie (en milliards de FCFA)</th>
<th>1049,32</th>
<th>1099,20</th>
<th>1228,3</th>
<th>1174,63</th>
<th>BCEAO</th>
<th>Rapportage</th>
<th>Annuelle</th>
<th>BCEAO</th>
<th>BCEAO</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>21</td>
<td>Un meilleur accès à la microfinance</td>
<td>Montant des crédits distribués par les Institutions de Microfinance (en milliards de FCFA)</td>
<td>73</td>
<td>60</td>
<td></td>
<td></td>
<td>CPA/SFD, CCS/SFD, APSFD-Mali</td>
<td>Rapport annuel CCS/SFD, CPA/SFD, APSFD-Mali</td>
<td>Annuelle</td>
<td>CPA/SFD, CCS/SFD, APSFD-Mali</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>22</td>
<td>Nombre de sociétaires des IMFs (en milliers de personnes)</td>
<td>1071</td>
<td>1016</td>
<td>1389</td>
<td>1507</td>
<td>1632</td>
<td>1765</td>
<td>1905</td>
<td>CPA/SFD, CCS/SFD, APSFD-Mali</td>
<td>Rapport annuel CCS/SFD, CPA/SFD, APSFD-Mali</td>
<td>Annuelle</td>
</tr>
<tr>
<td>23</td>
<td>Taux de pénétration des services de microfinance (en % de la population active)</td>
<td>19</td>
<td>16</td>
<td>21</td>
<td>22</td>
<td>23</td>
<td>24</td>
<td>25</td>
<td>CPA/SFD, CCS/SFD, APSFD-Mali</td>
<td>Rapport annuel CCS/SFD, CPA/SFD, APSFD-Mali</td>
<td>Annuelle</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Objectif 4 : Couvrir l'ensemble du territoire d'un réseau d'infrastructures modernes

#### Domaine d’intervention

<table>
<thead>
<tr>
<th>Transports</th>
</tr>
</thead>
</table>

#### Stratégie

*Moderniser et étendre les infrastructures routières, aéroportuaires et navigables*

<table>
<thead>
<tr>
<th>Un réseau fonctionnel et mieux géré</th>
</tr>
</thead>
</table>

#### Longueur de Routes bitumées construites (en km) | 251,5 | 1 | 75 | 80 | 100 | 160 | 200 | 230 | CPS-SETC/DNR | Rapportage (Méthode administrative de collecte des données) | Annuelle | DNR | CPS-SETC |

| Longueur de Routes entretenues (en km) | 13864 | 12342 | 13894 | 13000 | 13000 | 13100 | 13200 | 13300 | CPS-SETC/DNR | Rapportage (Méthode administrative de collecte des données) | Annuelle | DNR | CPS-SETC |

### Domaine d’intervention

<table>
<thead>
<tr>
<th>Énergie</th>
</tr>
</thead>
</table>

#### Stratégie

*Développer l’accès à l’énergie électrique pour tous les usages*

<table>
<thead>
<tr>
<th>Des services énergétiques accessibles au plus grand</th>
<th>Taux d’électrification</th>
<th>National</th>
<th>29,8</th>
<th>31,7</th>
<th>32,43</th>
<th>33,2</th>
<th>35,5</th>
<th>37,9</th>
<th>40,5</th>
<th>43,0</th>
<th>Recueil Statistiques de la</th>
<th>Rapportage (Méthode)</th>
<th>Annuelle</th>
<th>DNE/EDM-SA/</th>
<th>CPS-SME</th>
</tr>
</thead>
</table>


<table>
<thead>
<tr>
<th>Domaine d’intervention</th>
<th>Techniques de l’information et de la communication</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Stratégie</td>
<td>Renforcer les infrastructures</td>
</tr>
<tr>
<td>27</td>
<td>Un accès généralisé aux outils d’information et de communication</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Communes couvertes par la téléphonie (fixe et mobile) en % du nombre de communes</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Urbain</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Rural</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>CPS-SETC/AMRPT-TIC/ SOTELMA/ORANGE</td>
</tr>
<tr>
<td>Dom 28</td>
<td>Densité téléphonique nationale</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>70</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>CPS-SETC/AMRPT-TIC/ SOTELMA/ORANGE</td>
</tr>
<tr>
<td>Objectif 5 : Soutenir la création d’emplois et d’activités génératrices de revenus</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Domaine d’intervention</td>
<td>Emploi</td>
</tr>
<tr>
<td>Stratégie</td>
<td>Favoriser activement la création d’emplois, en priorité pour les jeunes</td>
</tr>
<tr>
<td>29</td>
<td>Des emplois créés dans tous les secteurs de l’économie</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Taux d'emploi (en %)</td>
</tr>
<tr>
<td>30</td>
<td>Part de l’emploi informel dans le total des emplois (en %)</td>
</tr>
<tr>
<td>31</td>
<td>Nombre de nouveaux emplois créés</td>
</tr>
<tr>
<td>Domaine d’intervention</td>
<td>Formation professionnelle et technique</td>
</tr>
<tr>
<td>Stratégie</td>
<td>Orienter les formations en fonction des débouchés en lien avec les organisations d’employeurs</td>
</tr>
<tr>
<td>Axe stratégique 2 : Renforcement des bases à long terme du développement et l’accès équitable aux services sociaux de qualité</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>---</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Une croissance au bénéfice de tous, assurant l’accès équitable à des services sociaux de qualité</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>32</th>
<th>Une formation professionnelle adaptée au marché de l’emploi</th>
<th>Nombre de sortants des Centres de Formation Professionnelle</th>
<th>3824</th>
<th>4531</th>
<th>5345</th>
<th>10500</th>
<th>11025</th>
<th>11576</th>
<th>12154</th>
<th>12761</th>
<th>DNFP</th>
<th>Statistiques administratives</th>
<th>Annuelle</th>
<th>DNFP</th>
<th>DNFP</th>
</tr>
</thead>
</table>

| 33 | Une réduction significative de l’extrême pauvreté | Incidence de pauvreté monétaire (en %) | National | 41,5 | 42,7 | 45,1 | INSTAT/ODHD | Enquêtes EMOP | Trois ans | INSTAT/ODHD | INSTAT/ODHD |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |

| Urbain | 19,2 | 19,7 | 19,6 |
| Rural | 48,2 | 49,5 | 49,3 |

<table>
<thead>
<tr>
<th>Objectif 6 : Maîtriser la croissance démographique et mieux gérer les phénomènes migratoires</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Domaine d’intervention</th>
<th>Population</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Stratégie</td>
<td>Maîtriser le taux de fécondité</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>34</th>
<th>Un accroissement de population compatible avec les objectifs de réduction de la pauvreté</th>
<th>Taux de Protection Contraceptive (en %)</th>
<th>5,71</th>
<th>6,89</th>
<th>5,81</th>
<th>SLIS/DNS</th>
<th>Rapport annuel</th>
<th>Annuelle</th>
<th>DNS</th>
<th>DNS</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Domaine d’intervention</th>
<th>Migration</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Stratégie</td>
<td>Mieux gérer les flux migratoires</td>
</tr>
<tr>
<td>35</td>
<td>Des flux migratoires régionaux et internationaux connus et canalisés</td>
</tr>
<tr>
<td>-----</td>
<td>---------------------------------------------------------------</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Objectif 7 : Corriger les disparités de genre dans tous les domaines**

**Domaine d’intervention** | **Promotion de la femme et de l’enfant**

**Stratégie** | **Mettre en œuvre la Politique Nationale Genre**

<table>
<thead>
<tr>
<th>36</th>
<th>Une meilleure condition économique, sociale, culturelle et politique des femmes</th>
<th>Pourcentage de sièges occupés par les femmes à des postes électifs (en %)</th>
<th>8,2</th>
<th>8,6</th>
<th>8,09</th>
<th>Rapport de collecte/Base de données Femme et Enfant CNDIFE</th>
<th>Fiches de collecte</th>
<th>Annuelle</th>
<th>CNDIFE/MATCL</th>
<th>CNDIFE/MATCL</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>37</th>
<th>Égalité et équité entre les genres</th>
<th>Proportion de femmes chefs d’exploitations agricoles dans l’ensemble des exploitants agricoles (en %)</th>
<th>2,1</th>
<th>Nd</th>
<th>3,7</th>
<th>CPS-SDR/CNDIFE</th>
<th>Enquêtes EAC, Recensement Agricole</th>
<th>Annuelle</th>
<th>CPS-SDR/ CNDIFE</th>
<th>CPS-SDR/ CNDIFE</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>38</th>
<th>Proportion de femmes responsables de parcelles agricoles (en %)</th>
<th></th>
<th>4,1</th>
<th>1,8</th>
<th>3,7</th>
<th>CPS-SDR/CNDIFE</th>
<th>Enquêtes EAC, Recensement Agricole</th>
<th>Annuelle</th>
<th>CPS-SDR/ CNDIFE</th>
<th>CPS-SDR/ CNDIFE</th>
</tr>
</thead>
</table>

**Objectif 8 : Réduire les inégalités sociales, notamment par la mise en œuvre de la politique nationale de protection sociale**

**Domaine d’intervention** | **Protection de l’enfant**

**Stratégie** | **Garantir le respect des droits de chaque enfant**

<table>
<thead>
<tr>
<th>39</th>
<th>Taux de prise en charge d’enfants victimes de violences, d’abus, d’exploitations et de négligence (%)</th>
<th></th>
<th>5,0</th>
<th>5,43</th>
<th>97,69</th>
<th>Base de données Femme et Enfant CNDIFE</th>
<th>Rapportage</th>
<th>Annuelle</th>
<th>CNDIFE DNPEF</th>
<th>CNDIFE DNPEF</th>
</tr>
</thead>
</table>

**Domaine d’intervention** | **Protection sociale et lutte contre les vulnérabilités**

**Stratégie** | **Construire un système de protection contre les risques sociaux, notamment pour les populations défavorisées**

| 40 | Un dispositif de protection sociale en expansion | Pourcentage de Population couverte par les mutuelles de santé (en %) | 3,1 | 4,0 | 4,17 | 4,5 | 4,9 | 5,3 | 5,7 | 6,1 | Rapport SISo | Rapportage | Annuelle | CDS/DNPSES | CDS/DNPSES |
| 41 | Taux d’augmentation des assurés sociaux des Institutions de Sécurité Sociale (ISS) (en %) | 26,28 | 15,97 | 15,41 | 13,35 | 11,78 | 10,54 | Nd | Rapport Budget Programme | Rapportage | Annuelle | CDS/ DNPSES | CDS/ DNPSES |
| 42 | Pourcentage de personnes démunies prises en charge médicalement (en %) | Nd | 73,09 | 80,57 | 84,59 | 88,81 | Nd | Nd | Rapport SiSo | Rapportage | Annuelle | CDS/ DNDSES | CDS/ DNDSES |

Objectif 9 : Améliorer la disponibilité et la qualité de l’éducation en développant l’accès aux savoirs et aux compétences

Domaine d’intervention | Éducation

Stratégie | Améliorer la qualité et l’efficacité du système éducatif

| 43 | Scolarisation | Taux brut de scolarisation (TBS) au 1er cycle du fondamental (en %) | 81,5 | 76,1 | 71,0 | 89 | 93 | 98 | 99 | 100 | Annuaire statistique de la CPS-Education | Rapportage | Annuelle | CPS-Education | CPS-Education |

| 44 | Un enseignement de meilleure qualité, en priorité au fondamental | Indice de disparités par sexe du TBS (en points de pourcentage) | 0,8 | 0,8 | | | | | | Annuaire statistique de la CPS-Education | Rapportage | Annuelle | CPS-Education | CPS-Education |

| 45 | Acquisitions | Indice de disparités régionales du TBS (en points de pourcentage) | 0,5 | 0,5 | | | | | | Annuaire statistique de la CPS-Education | Rapportage | Annuelle | CPS-Education | CPS-Education |

| 46 | Une réduction significative des disparités entre filles et garçons | Taux d’achèvement (TA) du 1er cycle du fondamental (en %) | 58,3 | 54,1 | 51,0 | | | | | Annuaire statistique de la CPS-Education | Rapportage | Annuelle | CPS-Education | CPS-Education |

| 47 |  | Indice de disparités par sexe du TA (en points de pourcentage) | 0,8 | 0,8 | | | | | | Annuaire statistique de la CPS-Education | Rapportage | Annuelle | CPS-Education | CPS-Education |

| 48 |  | Indice de disparités régionales du TA (en points de pourcentage) | 0,3 | 0,3 | | | | | | Annuaire statistique de la CPS-Education | Rapportage | Annuelle | CPS-Education | CPS-Education |

| 49 |  | Ratio Elèves/Maître au 1er cycle du fondamental toutes écoles (en nombre d’élèves par maître) | 49 | 40 | 47 | 49 | 48 | 47 | 46 | 44 | Annuaire statistique de la CPS-Education | Rapportage | Annuelle | CPS-Education | CPS-Education |

Domaine d’intervention | Culture
### Stratégie

**Stimuler une offre culturelle performante, créative et accessible à tous**

| Montant des exportations de biens et services culturels (en milliards de FCFA). | 836 | 900 | 345 | 94 | Annuaire statistique de la CPS-SCJS | Rapportage | Annuelle | CPS-SCJS | CPS-SCJS |

### Objectif 10 : Réduire l'insécurité alimentaire, la faim et la malnutrition

#### Domaine d’intervention

**Sécurité alimentaire**

#### Stratégie

**Créer les conditions d’une sécurité alimentaire structurelle ; Renforcer les capacités de prévention et de gestion des crises conjoncturelles**

| Proportion des personnes en difficulté alimentaire prises en charge (en %) | 0 | 37 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | Rapport sur la situation alimentaire et nutritionnelle du SAP | Rapportage | Annuelle | SAP | SAP |

| Niveau des stocks nationaux de céréales composés du Stock National de Sécurité (SNS) et du Stock d’Intervention de l’Etat (Banques de céréales) en tonnes | 23178,4 | 3331 | 10000 | 0 | 10000 | 0 | 10000 | 0 | 100000 | OPAM/SAP | Rapportage | Annuelle | CSA | CSA |

#### Domaine d’intervention

**Nutrition**

#### Stratégie

**Réduire la malnutrition, en priorité chez les enfants et les femmes enceintes**

| Taux de malnutrition chronique des enfants de moins de 5 ans (en %) | 27 | 29,1 | 27,5 | 26 | 24 | 22 | 18 | 15 | Résultats EVSS réalisés par le SAP | Enquête par sondage | Annuelle | SAP | SAP |

| Taux d’insuffisance pondérale des enfants de moins de 5 ans (en %) | 19,7 | 20 | 16,9 | 17 | 16 | 15 | 13 | 10 | Résultats EVSS réalisés par le SAP | Enquête par sondage | Annuelle | SAP | SAP |

| Taux de couverture de supplémentation en vitamine A chez les enfants de 6 à 59 mois (en %) | 93 | 108 | SNIS/DNS | Rapport annuel | Annuelle | DNS | DNS |

<p>| Taux de couverture de supplémentation en vitamine A chez les femmes en post partum immédiat (en %) | 91 | 88 | SNIS/DNS | Rapport annuel | Annuelle | DNS | DNS |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th>No.</th>
<th>Nom des indicateurs</th>
<th>Valeurs</th>
<th>Domaines d’intervention</th>
<th>Stratégies</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>57</td>
<td>Taux d’admission pour malnutrition aigue sévère dans les centres de réhabilitation nutritionnelle (en %)</td>
<td>20 30,14</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>58</td>
<td>Objectif 11 : Assurer à tous, l’accès aux soins de santé de qualité sur l’ensemble du territoire</td>
<td></td>
<td>Santé et lutte contre le VIH/SIDA</td>
<td>Mettre en place un système de santé de qualité, proche des populations, bien géré et efficace</td>
</tr>
<tr>
<td>59</td>
<td>Un accès aux services de santé sur l’ensemble du territoire</td>
<td>55 56 56</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>60</td>
<td>Population vivant dans un rayon de 5 km d’un centre de santé fonctionnel (en %)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>61</td>
<td>Taux d’utilisation de la consultation curative (en %)</td>
<td>0,32 0,31 0,35</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>62</td>
<td>Taux d’accouchements assistés (y compris par les ATR) en %</td>
<td>58 56 55</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>63</td>
<td>Taux de couverture vaccinale des moins d’un an en DTCP3 (Penta 3) en %</td>
<td>88 88 89</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>64</td>
<td>Taux de prévalence VIH/SIDA parmi les femmes enceintes (en %)</td>
<td>2,24 1,78</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>65</td>
<td>Proportion de nouveau-nés de mères séropositives ayant reçu les ARV en prophylaxie</td>
<td>87,95 91,00</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>66</td>
<td>Pourcentage de nouveau-nés de mères séropositives ayant reçu les ARV en prophylaxie</td>
<td>98,09 89,35</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Objectif 12 : Maintenir durablement un environnement naturel, urbain et rural de qualité

Domaine d’intervention | Foncier et développement urbain
Stratégie | Développer la planification urbaine et foncière
| 65 | Un accès équitable à la terre, à un logement décent et à la sécurité foncière | Nombre de Plans d'Urbanisme Sectoriels élaborés | 2 | 0 | CPS-SEEUDE | Rapportage | Annuelle | CPS-SEEUDE | CPS-SEEUDE |
| 66 | | Nombre de logements sociaux construits et livrés | 1700 | 0 | CPS-SEEUDE | Rapportage | Annuelle | CPS-SEEUDE | CPS-SEEUDE |
| **Domaine d’intervention** | **Eau et assainissement** | | | | | | | |
| **Stratégie** | **Etendre l’accès à l’eau et aux réseaux d’assainissement** | | | | | | | |
| 67 | Un accès équitable et durable à l’eau potable et à l’assainissement (NB : En 2013, prise en compte du RGPH 2009 avec un taux de 3,6%) | Proportion de la Population ayant un accès durable à l’eau potable (en %) | National | 76,2 | 76,1 | 63,6 | 78,3 | 80,1 | 82,0 | 81,0 | 82,1 | Recueil Statistiques de la CPS-SEEUDE | Rapportage | Annuelle | CPS-SEEUDE | CPS-SEEUDE |
| | | Urbain | 81,7 | 82,2 | 69,2 | 84,8 | 87,8 | 90,7 | 87,2 | 88,3 | | | | | |
| | | Rural | 74,0 | 73,6 | 61,3 | 74,8 | 76,8 | 77,8 | 78,5 | 79,5 | | | | | |
| **Domaine d’intervention** | **Environnement et ressources naturelles** | | | | | | | |
| **Stratégie** | **Mettre en place une gestion rationnelle de l’environnement** | | | | | | | |
| 68 | Des terres entretenues | Superficies des terres et dunes restaurées (en ha) | 6194,60 | 3561,10 | 3500 | 8500 | 9000 | | Rapports périodiques et annuels de la DNEF | Rapportage | Annuelle | CPS-SEEUDE/DNEF | CPS-SEEUDE/DNEF |
| 69 | Des espaces naturels préservés | Nombre de plans d’aménagement de gestion simplifiés élaborés et mis en œuvre | 213 | 284 | | | | Etudes et dossiers disponibles, Rapports périodiques et annuels de la DNEF | Grille d’analyse documentaire, guide d’entretien, questionnaire | Annuelle | CPS-SEEUDE/DNEF | CPS-SEEUDE/DNEF |

**Axe stratégique 3 : Développement institutionnel et Gouvernance**

Garantir durablement un Mali bien gouverné, sûr, stable et en paix

**Objectif 13 : Poursuivre la modernisation de l’État**

**Domaine d’intervention** | **Développement institutionnel** | | | | | | | |
<p>| <strong>Stratégie</strong> | <strong>Moderniser les services publics ; Renforcer la gestion publique</strong> | | | | | | | |
| <strong>Domaine d’intervention</strong> | <strong>Justice</strong> | | | | | | | |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th>Stratégie</th>
<th>Poursuivre l’institutionnalisation de l’Etat de droit ; Renforcer l’efficacité et la crédibilité des institutions judiciaires</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>70</td>
<td>Un ancrage de l’Etat de Droit</td>
</tr>
<tr>
<td>71</td>
<td>Un ancrage de l’Etat de Droit</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Taux de couverture des juridictions par le SIG-RDI/SJ (en %)

- **13,04**
- **13,04**
- **13,04**

### Domaine d’intervention
- **Aménagement du territoire**

### Stratégie
- **Assurer un aménagement harmonieux du territoire national**

### Objectif 14 : Impulser le développement de pôles régionaux et la gestion participative de proximité

### Domaine d’intervention
- **Décentralisation**

### Stratégie
- **Renforcer les capacités des Collectivités territoriales pour améliorer les services rendus aux populations**

### Objectif 15 : Renforcer la coopération au sein des institutions sous-régionales et avec les Maliens de l’extérieur

### Domaine d’intervention
- **Coopération régionale et internationale**

### Stratégie
- **Accélérer l’intégration africaine ; Diversifier les partenariats internationaux**

### Objectif 16 : Améliorer la gestion des finances publiques et lutter efficacement contre la corruption et la délinquance financière

### Domaine d’intervention
- **Gestion des finances publiques**

### Stratégie
- **Améliorer la mobilisation, l’allocation sectorielle et la gestion des ressources publiques**
<table>
<thead>
<tr>
<th>Référence</th>
<th>Indicateur d'intérêt</th>
<th>Valeurs</th>
<th>Source</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>77</td>
<td>Une administration réactive</td>
<td>Décalage moyen de passation des marchés (en jours)</td>
<td>105 96 94</td>
</tr>
<tr>
<td>78</td>
<td>Une gestion focalisée sur le développement</td>
<td>Ratio encours de la dette/PIB (en %)</td>
<td>28,6 29,5 31,4</td>
</tr>
<tr>
<td>79</td>
<td></td>
<td>Taux de pression fiscale (en %)</td>
<td>15,1 14,2 14,7</td>
</tr>
<tr>
<td>80</td>
<td></td>
<td>Pourcentage des dépenses d'investissement financées sur ressources internes (en %)</td>
<td>25,6 18,3 27,1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(Source : Rapport de la Revues 2013 du CSCRP)
Annexe 2 : Références documentaires

- Rapports d’évaluation de la Déclaration de Paris
- La Déclaration de Paris, le Programme d’action d’Accra et l’Accord de Partenariat de Busan
- La Stratégie Conjointe d’Assistance Pays (SCAP) : SCAP I et perspectives pour la SCAP II
- Cadre stratégique de croissance et de réduction de la pauvreté (CSCRP) 2012-2017
- Approfondissement de l’évaluation de la SCAP et du PANAEA
- Cadre stratégique de croissance et de réduction de la pauvreté (CSCRP) 2012-2017
- Approfondissement de l’évaluation de la SCAP et du PANAEA
- Calendrier harmonisé des revues
- Etude pour la mise en œuvre du dispositif d’harmonisation des revues et leur alignement sur le calendrier budgétaire
- Documents préparatoires des revues de 2010 à 2013
- Rapports des revues de 2010 à 2013
- Rapport d’achèvement du Projet d’Appui au Développement Rural des Plaines de Daye, Hamadja et Koriomé (PADR-PDHK)
- Rapport d’évaluation du Projet d’Appui au Développement Rural des Plaines de Daye, Hamadja et Koriomé (PADR-PDHK) / BAD
- Rapport d’achèvement du Programme routier 1 (Corridor Bamako-Ouagadougou-Accra) / BAD
- Rapport d’évaluation du Programme routier 1 (Corridor Bamako-Ouagadougou-Accra) / BAD
- Principes et procédures de mise en œuvre d’une évaluation collaborative / OCDE
Annexe 3 :
Rapport d’activités du mandat de chef de file éducation de la Banque mondiale
(mars 2013 –janvier 2015)

Après l’Ambassade du Royaume des Pays-Bas qu’elle a succédée, la Banque mondiale a été
désignée en mars 2013 comme chef de file des PTF Éducation pour une période d’un an
renouvelée en mars 2014 lors de la revue sectorielle de 2013.

La période de la fonction de chef de file de la Banque mondiale s’est déroulée dans un
contexte difficile caractérisé par la reprise des activités suite à la suspension de plusieurs
interventions de partenaires du fait de la crise politique et sécuritaire de 2012. Il est important
de noter que les nombreux changements de leadership au sein de l’équipe des ministères en
charge de l’éducation ont posé des défis de coordination et de continuité. Ce qui a eu pour
effet de ne pas tenir de revue sectorielle en 2012, alors que celle de 2011 avait été quelque peu
chaotique.

En plus des défis cités plus haut, la première année du mandat de chef de file de la Banque
mondiale a coïncidé avec la fin du premier programme décennal de développement de
l’éducation et le début effectif du projet d’urgence de l’éducation pour tous (PUEPT) financé
par le Partenariat Mondial pour l’Éducation (PME).

Dans ce contexte de défis, les objectifs principaux du mandat du chef de file étaient de :

- Appuyer le dialogue politique et stratégique à travers le Pilotage du programme
gouvernemental et la reprise du Cadre partenarial ;
- Appuyer la préparation d’un nouveau programme et la coordination des interventions des
partenaires au développement.

Le chef de file a bénéficié du soutien effectif de l’ensemble des partenaires techniques et
financiers du secteur, toute chose qui a permis, entre autres, le fonctionnement des groupes
thématicques Qualité et gestion (coprésidés respectivement par l’USAID et l’ACDI).

La Banque mondiale a entrepris dès sa prise de fonction, plusieurs actions dans les domaines
clés de sa déclaration de mandat. À savoir :

1. Appui au Pilotage du programme gouvernemental et à la reprise du Cadre
    partenarial

Pendant son mandat de chef de file des PTF éducation, l’appui de la Banque mondiale s’est
traduit par :

1.1 la coordination de la revue sectorielle 2014

La Banque mondiale a, en accord avec les PTFs, appuyé le secteur dans la préparation et la
coordination de la revue sectorielle conjointe tenue du 14 au 17 Avril 2014 à Sikasso et qui a
connu la participation des ministères du secteur, ainsi que tous les acteurs de l’éducation au
Mali.
La revue sectorielle de 2014 qui s’est tenue après deux années d’interruption, a révélé que le recul des principaux indicateurs s’est accentué. Le taux brut d’admission, le taux brut de scolarisation, le taux d’achèvement et le taux de redoublement se sont détériorés au cours des trois dernières années et que les disparités sont de plus en plus fortes entre les régions notamment Koulikoro, Sikasso et le District de Bamako. Compte tenu du climat de reprise, la revue s’est focalisée sur des aspects particuliers du système qui méritent une attention urgente.

Les discussions ont aussi porté sur la préparation du PRODEC II. A ce sujet, la revue a permis d’identifier des études à mener pour compléter celles initialement identifiées, à savoir: le financement d’une analyse sectorielle au cours de la mise en œuvre du PRODEC II; les enfants déscolarisés et non scolarisés; la formation des enseignants; l’évaluation du PRODEC; l’étude sur les cantines scolaires; l’impact des cantines sur la scolarisation; l’analyse des conséquences des conflits et catastrophes naturelles sur la scolarisation et l’étude sur le curriculum.

S’agissant de la mise en œuvre du curriculum, l’un des principaux constats fait par la revue est qu’il y a pratiquement une suspension de l’application du curriculum dans plusieurs écoles du pays et qu’aucune donnée fiable sur les écoles appliquant le curriculum n’est disponible au ministère.

Sur les autres sujets traités par la revue, les principales conclusions sont les suivantes :

- a) nécessité de procéder à une meilleure répartition du personnel enseignant en fonction des besoins réels et de mettre en place un dispositif performant de suivi du recrutement, de la mutation et de l’affectation des enseignants,
- b) une meilleure appropriation de la réforme (curriculum, APC) par les enseignants, un engagement fort de l’Etat,
- c) établissement de contrats de performances liant les CFP/IFP au secteur privé sous le leadership des Directeurs de centres.

Il faut souligner avec regret que la phase du « dialogue politique » de la revue sectorielle n’est pas tenue, toute chose qui aurait permis de traduire au plus haut niveau la situation d’urgence dans laquelle le système éducatif se trouve et qui nécessite un dialogue franc et des actions urgentes.

1.2 La reprise du Cadre partenarial (CP)

Après une longue période d’inaction suite à la suspension de l’aide directe à la coopération, le cadre Partenarial regroupant les départements en charge de l’éducation et de la formation professionnelle et les PTF a repris son fonctionnement normal en août 2013. Pour le renforcement du fonctionnement de ce CP, une innovation importante a été mise en œuvre dans la gestion des groupes thématiques (GT) à travers la création d’un troisième GT qui prend en charge les questions de formation professionnelle et d’emploi. Les rencontres du CP se sont tenues au début de manière régulière, mais sporadique ensuite. Ce changement dans la fréquence est due à deux raisons : (i) l’insuffisance de la coordination sectorielle qui voit un monopole du ministère de l’éducation nationale sur les espaces de concertations avec les
PTFs et la faible implication des autres ministères ; (ii) la difficulté de dialogue entre les PTFs et le ministère de l’éducation nationale du fait de la faiblesse des résultats du secteur, la volonté de changement drastique des PTFs suite à la crise et les nombreuses réticences aux changements. Il est urgent de s’assurer d’une réelle implication de l’ensemble des composantes du secteur et de continuer les changements pour les résultats.

1.3 Dialogue entre PTFs :
Le cadre de dialogue des PTFs est la rencontre entre PTFs régulièrement organisée sur une base mensuelle ou alors selon les urgences du moment. L’organisation du GT Éducation s’est correctement appropriée l’organisation des PTFs au plan national par un lien fort avec la Troïka afin de mieux porter le dialogue politique.

Pour la première fois et afin de porter au plus haut niveau les problèmes auxquels sont confrontés les différents sous-secteurs de l’éducation, le chef de file a, au nom du GT Éducation, porté la question des reformes au niveau de la Troïka et ensuite du Premier Ministre. Ce qui a permis au GT de faire une présentation lors de la rencontre de haut niveau avec la troika et le premier Ministre, où il a été rappelé l’opportunité qui s’offre aux plus hautes autorités, avec l’élaboration du nouveau programme décennal, pour mettre en place des mesures pour un changement soutenu et durable. Ces mesures entre autres portent sur la transparence dans la gestion des ressources budgétaires dans le sous-secteur de l’éducation, la meilleure prise en compte des besoins de la formation professionnelle en l’intégrant comme secteur prioritaire, et continuer le processus de réforme de l’enseignement supérieur par l’adoption des projets de textes de réforme élaborés depuis 2012.

Dans cet effort de mise en cohérence avec l’organisation au plan national et afin de contribuer à la bonne circulation de l’information à tous les membres du CP, suggestion a été faite de la désignation d’un chef de file adjoint qui assurera automatiquement l’intérim en cas d’empêchement du chef de file en fonction.

Il est important de continuer le dialogue au plus haut niveau afin d’initier des changements durables dans le secteur.

1.4 L’élargissement du Cadre Partenarial aux ONG et Organisations de la société civile :
Durant son mandat, la Banque mondiale a travaillé avec le secteur afin de renforcer et élargir le dialogue sectoriel par l’implication effective de la société civile au cadre partenarial dans lequel cadre les ONG ont deux représentants qui siègent.

2. Appuyer la préparation d’un nouveau programme et la coordination des interventions :

2.1 Préparation du plan intérimaire et du programme décennal : Le mandat de la Banque a été caractérisé par la coordination de l’appui des PTF en vue de la mise en œuvre du plan
intermédiaire 2014-2016 élaboré à la fin du plan décennal. Ce plan intermédiaire constitue le plan de transition pour le plan décennal dont la seconde année de mise en œuvre serait la première année du nouveau plan.

Pour une meilleure coordination et une lisibilité globale du secteur, la Banque mondiale a suggéré de procéder différemment dans le processus d’élaboration du nouveau plan sectoriel qui doit être participatif, inclusif et qui associe la société civile et les acteurs à tous les niveaux (déconcentrés et décentralisés), ainsi que les différents secteurs (MEN, MESRS, MEFP). Ainsi il a été recommandé la mise en place d’un cadre intentionnel composé de trois organes : un comité interministériel, un comité de pilotage, et une équipe technique. A chaque organe est dévolu des rôles et responsabilités bien spécifiques :

- Le Comité interministériel composé des trois départements Ministériels (Education Nationale, Enseignement Supérieur et Recherche Scientifique, Emploi et Formation Professionnelle) ainsi que ceux de l'Economie et des Finances ; de la décentralisation ; de la planification, de l’Aménagement du Territoire et de la Population, fixe les orientations du secteur, ses stratégies et d’adopter les propositions clés formulées et validées par le comité de pilotage et l’équipe technique.
- Le comité de pilotage, constituée des secrétaires généraux des trois départements de l’éducation, assure la mise en œuvre les grandes orientations, les contenus des différentes composantes, les programmes d’activités du PRODEC 2.
- L’équipe technique, à travers la Cellule de Planification et de Statistique (CPS) du secteur de l’Education assure le secrétariat du Comité de pilotage et le suivi quotidien des activités d'élaboration du programme décennal.

Compte tenu de la faiblesse de la coordination au sein du secteur, ces organes sont restés non fonctionnels, ce qui entraîne du retard dans la préparation du nouveau plan décennal.

2.2 Préparation de la requête en appui à l’élaboration du plan décennal : En concertation avec le ministère en charge de l’éducation de base, il a été proposé que l’UNICEF appui la préparation de la requête pour les fonds de préparation du plan et supervise sa mise en œuvre. A cet effet, une première requête a été préparée et soumise au PME. Cependant avec les nouveaux modèles de financement du PME, une nouvelle requête incluant une analyse sectorielle serait préparée et adressée au PME. Des retards considérables sont accusés et devraient être corrigés afin de permettre l’élaboration du nouveau programme dans les délais.

Il est important que les PTFs chargés de financer ou mettre en œuvre des analyses en préparation au nouveau programme s’assurent que les délais sont respectés et le travail se fait en cohérence avec les TDRs. Enfin, dans un souci de coordination des appuis, il est souhaitable de veiller à appliquer effectivement les textes du gouvernement, en particulier dans le domaine des perdiems.

3. Difficultés rencontrées au cours du mandat
La sortie de la crise n’a pas permis la reprise des activités scolaires dans toutes les localités du nord du Mali pour des raisons d’insécurité.
Plusieurs initiatives ciblant ces régions affectées par la crise ne se sont pas concrétiser sur le terrain à cause de l’insécurité. Le gouvernement et les PTF ont reconnu qu’à cause de la crise, des milliers d’enfants en âge scolaire n’ont pas pu accéder à l’école. Si rien n’est fait ceux-ci échapperont définitivement à toute forme d’éducation et pourront constituer un potentiel pour des marchands d’illusion.

Malgré un dialogue soutenu, les PTF n’ont pas encore réussi à engager le secteur de l’éducation dans la culture de redevabilité qui devrait permettre de faire des investissements efficents qui auraient un meilleur impact sur la formation technique et professionnelle, nécessaire pour une formation adéquate des jeunes afin de ralentir, voir juguler le chômage massif des jeunes.

La lenteur du ministère dans sa réaction pour l’élaboration des TDR pour les études et les analyses pour la préparation du PRODEC2, ainsi que la difficulté à mettre en place le cadre institutionnel de préparation du PRODEC2.

La réactivité limitée du ministère face aux nouvelles exigences du PME pour la préparation de la requête.

4. **Recommandations au nouveau chef de file**

La Banque mondiale souhaite que le nouveau chef de file s’emploie pour:

- Accélérer la réalisation des études préparatoires et l’élaboration du PRODECII et de son instrument de mise en œuvre en veillant sur le caractère inclusif du processus ;
- Formaliser le partage du travail entre le chef de file et d’autres PTF dans la gestion de la fonction de chef de file;
- Revoir avec le secteur la gestion des missions conjointes qui précèdent généralement les revues sectorielles et discuter franchement avec les PTFs d’une harmonisation des perdiem qui constituent un réel problème de gestion et de coordination ;
- Encourager le gouvernement à poursuivre la réflexion sur des sujets relatifs aux liens entre reformes curriculaires et qualité de l’éducation, le chômage et le sous-emploi des jeunes.
- Encourager la poursuite de la spécialisation et la régionalisation des universités ;
- Encourager la participation de la société civile ;
- Accorder plus d’attention au préscolaire et à la formation professionnelle en allouant davantage de fonds à ces sous-sector.
## Annexe 4 : Evolution des études et analyses deuxième génération du PRODUC (PRODEC 2) version provisoire GT Education et Formation Professionnelle

### EVOLUTION DES ETUDES ET ANALYSES DEUXIEME GENERATION DU PRODEC (PRODEC 2) VERSION PROVISOIRE

GT Education et Formation Professionnelle

<table>
<thead>
<tr>
<th>ETUDES</th>
<th>BUDGET SEU DE FINANCEMENT</th>
<th>SOURCE DE FINANCEMENT</th>
<th>DATE PUBLICATION AMI</th>
<th>STATU DES TDR</th>
<th>PERIODE REALISATION DES ETUDES ET AUTRES</th>
<th>DATE DEPOT RAPPORT PROVISOIRE</th>
<th>COMMENTAIRES</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2. Etude sur le curriculum bilingue de l’enseignement fondamental</td>
<td>$100000</td>
<td>USAID</td>
<td>Liste de candidats en cours de traitement par le bureau des contrats de l’USAID</td>
<td>TDR finalisé, dossier soumission de proposition technique et financière en cours de préparation</td>
<td>Janvier - Mars 2015</td>
<td>Mars 2015</td>
<td>Validés. Processus de recrutement à reprendre</td>
</tr>
<tr>
<td>8. La revue des dépenses publiques</td>
<td>$100000</td>
<td>BANQUE MONDIALE</td>
<td>N/A</td>
<td>En cours d’élaboration</td>
<td>Octobre-Décembre 2014</td>
<td>Non validés. Projet de TDR pas encore disponible. Voir avec la Banque mondiale et l’Union</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>No.</td>
<td>Titre</td>
<td>Groupe du Fonds</td>
<td>Description</td>
<td>Coût ($)</td>
<td>Source de financement</td>
<td>Statut et commentaires</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>-----</td>
<td>-------</td>
<td>----------------</td>
<td>-------------</td>
<td>----------</td>
<td>-----------------------</td>
<td>------------------------</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>10.</td>
<td>Étude sur les goulots d'étranglements des finances publiques dans la mise à disposition des biens et services des secteurs sociaux (éducation et santé)</td>
<td>BANQUE MONDIALE</td>
<td>TDR validés et étude réalisée</td>
<td>XXXXX</td>
<td></td>
<td>Validés. Restitution du rapport en entente des commentaires du MEN</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>11.</td>
<td>Évaluation des mutations institutionnelles et humaines du Ministère de l'Éducation Nationale</td>
<td>CANADA</td>
<td>Version provisoire envoyée au Sénat pour partage avec les PTF pour commentaires avant finalisation</td>
<td>100.000</td>
<td></td>
<td>Revoir le contenu des TDR pour intégrer les deux autres départements afin de répondre à la demande de la primature par rapport à l'audit</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>12.</td>
<td>Évaluation des filières de l'enseignement secondaire</td>
<td>BANQUE MONDIALE</td>
<td>Version provisoire envoyée au Sénat pour partage avec les PTF pour commentaires avant finalisation</td>
<td>80000</td>
<td></td>
<td>Validés. Voir avec la Banque Mondiale s'ils comptent toujours financés cette étude.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>13.</td>
<td>Étude diagnostique sur le développement et l'identification des filières porteuses de l'enseignement supérieur</td>
<td>SCAC</td>
<td>Version provisoire proposée par le MEN, envoyée au Sénat pour partage avec le MESRS et les PTF pour commentaires avant finalisation</td>
<td>50000</td>
<td></td>
<td>Validés. Voir avec la Banque Mondiale et le SCAC s'ils comptent toujours financés cette étude.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>BANQUE MONDIALE</td>
<td>Version provisoire proposée par le MEN, envoyée au Sénat pour partage avec le MESRS et les PTF pour commentaires avant finalisation</td>
<td>50000</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>15.</td>
<td>Étude sur le développement de la petite enfance</td>
<td>UNICEF</td>
<td>TDR en cours d'élaboration (MEN/DNPE, équipe technique)</td>
<td>50,000</td>
<td></td>
<td>Organiser une séance de travail avec les PTF, l’UNICEF en particulier et la DNeps pour voir les TDR proposés par cette dernière, les finalisés, validés.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Analyse de la pertinence des données, des méthodes de collecte, de traitement et d'analyse des données statistiques.</td>
<td>$50000</td>
<td>UNION EUROPEENNE</td>
<td>Du 14 novembre au 14 décembre, l'UNICEF va organiser les outils de collecte de données, de suivi de la mise en œuvre des activités du Ministère de l'Education au niveau central, déconcentré et décentralisé. Les objectifs de ces ateliers sont définis dans des TDR qui seront partagés avec les PTF.</td>
<td>Octobre-Décembre 2014</td>
<td>Organiser une séance de travail avec l'EU, la Banque mondiale, l'UNICEF, autres PTF et les trois départements pour revoir le contenu des TDR et répondre à la demande de la Primature par rapport à l'Audit.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>---</td>
<td>---</td>
<td>---</td>
<td>---</td>
<td>---</td>
<td>---</td>
<td>---</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Etude d'évaluation d'impacts des activités agro-pastorales sur la scolarisation des enfants des populations pastorales et nomades du Delta intérieur du Niger (région de Mopti)</td>
<td>$14500</td>
<td>BIT</td>
<td>Juin 2014</td>
<td>Organiser une séance de travail avec le BIT, les autres PTF et les trois départements, surtout le MEJCC pour partager les TDR, les finaliser et les valider.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Analyse des capacités institutionnelles et stratégie de renforcement des capacités des acteurs dans la mise en œuvre du plan d'actions national pour l'élimination du travail des enfants au Mali (PANETEM)</td>
<td>$15 000</td>
<td>BIT</td>
<td>Novembre décembre 2014</td>
<td>Organiser une séance de travail avec le BIT, les autres PTF et les trois départements, surtout le MEJCC pour partager les TDR, les finaliser et les valider.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Consultant charge de la synthèse des études et analyses sectorielles de la Deuxième Génération du Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC 2)</td>
<td>BUDGET NATIONAL</td>
<td>PTF</td>
<td>Partager les TDR avec les trois départements et les PTF</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>TOTAL BUDGET</td>
<td>$1474500</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>


I. Contexte

L'Étude sur le travail collectif d'évaluation partenaires-bailleurs a été mandatée et commanditée par le Réseau sur l'évaluation du développement de l'OCDE sous l'égide du CAD (EvalNet) en novembre 2012. Depuis, 18 pays partenaires et 15 organismes bailleurs au niveau national et multilatéral ont confirmé leur intérêt à s'engager dans l'Étude. Il est prévu que l'Étude soit achevée à la fin de l'année 2014.

Le terme Travail d'évaluation collective partenaires-bailleurs regroupe une série de pratiques liées à l'évaluation telles que les évaluations partenaires-bailleurs, les projets d'évaluation partenaires-bailleurs et les initiatives partenaires-bailleurs à quelque étape du processus d'évaluation que ce soit, par ex. la recherche de fonds, l'analyse de qualité ou la synthèse des résultats.

Il existe plusieurs formes hybrides d'évaluation collaborative, parmi lesquelles : « (a) déléguer des responsabilités à une ou plusieurs organisations pendant que d'autres prennent un rôle de "partenaires silencieux" ; (b) prendre en charge collectivement certains éléments de l'évaluation alors que d'autres peuvent être traités séparément ; (d) se mettre d'accord sur un cadre [ou un programme] d'évaluation commun et déléguer la responsabilité de la mise en œuvre de chaque évaluation à différents partenaires... » (OCDE, 2006).

Le degré de partenariat dépend de la mesure dans laquelle les organisations / institutions coopèrent au processus d'évaluation. Le « profil partenaire-bailleur » d'une évaluation décrit le degré de partenariat à toutes les étapes du processus d'évaluation.

Il est plus précisément envisagé qu'un Dispositif de collaboration partenaires-bailleurs soit proposé à la fin du projet. Il est moins question de constituer un nouveau réseau ou une nouvelle structure qu'un groupe d'acteurs-clés de l'évaluation issus des gouvernements, indifféremment partenaires ou bailleurs, qui collaborent sur des travaux d'évaluation avec une perspective à long terme.

L'Étude a commencé avec un atelier de lancement qui s'est tenu les 24 et 25 mars 2014 en Ouganda. Pour assurer le suivi de l'atelier, le Groupe de gestion du Projet sera informé...
officiellement par chaque pays partenaire de son engagement dans le Projet, de la nomination / confirmation de son coordinateur-pays, de la feuille de route du pays partenaire pour la mise en œuvre de l’étude comprenant le calendrier et les ressources à mobiliser (les fonds nationaux et extérieurs à mobiliser au niveau local) et les éventuels besoins de financement du budget du Projet général.

Un atelier de synthèse sera organisé pour tirer profit des études-pays et proposer les prochaines étapes (en principe en Octobre 2014). L’atelier de synthèse sera éclairé par a) les études-pays ; b) les rapports d’assurance qualité et c) des articles thématiques.

II. Objectifs et résultats attendus

L’évaluation collective vise une série d'activités qui ont été conçues, financées et/ou mises en œuvre de manière commune, telles que des projets, des programmes, des politiques sectorielles, du soutien budgétaire, de l'allègement de dette ou des « Accords nationaux sur les résultats et une redevabilité mutuelle ». Le but principal de l'évaluation collective est l’apprentissage commun et la redevabilité mutuelle.

Les objectifs de l’Étude sont de :

1. comprendre le potentiel formatif du travail d'évaluation collectif ;
2. tirer de nouvelles leçons sur les stratégies de renforcement des capacités ;
3. ouvrir la voie à de futures collaborations partenaires-bailleurs sur le travail d'évaluation ;
4. préparer le terrain pour l’élaboration d’un document de meilleures pratiques sur le travail d'évaluation collective partenaires-donneurs.

III. Tâches du consultant

Les livrables attendues du consultant se composent des quatre parties avec le contenu ci-dessous :

1. Partie introductive

1.1. Origine et contexte de l’étude-pays

• Référence à l’étude générale ;
• Intérêt particulier pour le pays.

1.2. Le système d'évaluation du pays (cf. boîte à outils 1)

• Identifier les acteurs adéquats présents dans les organisations nationales et parmi les représentants des bailleurs ;
• Le rôle de la PDE dans l’évolution récente du système d'évaluation par pays en termes de demande, d’offre, de confiance et d’utilisation de l’étude.

1.3. Méthodologie et limites

• Méthodologie de l'étude-pays ;
• Mise en œuvre (par qui ? Calendrier ? Consultations ? Soutien apporté ?) ;
• Difficultés et limites.

2. Partie I : Examen de l'expérience d'Évaluation de la Déclaration de Paris en soutien aux systèmes d'évaluation des pays.

Cette tâche vise à tirer profit de ce qui a été appris pendant l'expérience de la PDE en ce qui concerne la mise en valeur des systèmes d'évaluation par pays.

Objectifs :

• Comprendre comment et pourquoi les PDEs ont contribué (ou n'ont pas suffisamment contribué) à mettre en valeur les systèmes d'évaluation par pays.
• Analyser la transférabilité des leçons de l'expérience de la PDE dans le contexte de futures évaluations partenaires-bailleurs.

Structure : Décrire et analyser l'expérience de la PDE au niveau national, y compris la multiplicité des perspectives et des informations factuelles sur le processus. Les études-pays doivent comprendre une analyse de la contribution de la PDE au renforcement du système d'évaluation du pays, en plus d'une analyse de la mesure dans laquelle la PDE pourrait ou ne pourrait pas donner lieu à de futures évaluations partenaires-bailleurs.

Les concepts utiles à cet égard sont :

• Le processus de la PDE, et en particulier le profil partenaire-bailleur, ses caractéristiques favorables aux capacités, la présence ou l'absence de facteurs ;
• Le rôle de la PDE dans l'évolution récente du système d'évaluation par pays en termes de demande, d'offre, de confiance et d'utilisation de l'étude.

3. Partie II : Études de cas typiques d'autres Évaluations collectives partenaires-bailleurs de fonds

Cette tâche vise à promouvoir la pratique de l'évaluation partenaire-bailleur à partir d'histoires réelles qui seraient complémentaires avec l'expérience de la PDE.

Objectif : Produire au moins un récit, voire davantage, sur des travaux d'évaluation collective partenaire-bailleur qui ont contribué à renforcer les systèmes d'évaluation des pays.

Structure : Cette partie reposera sur une approche et un modèle communs d'analyse des évaluations partenaires-bailleurs (cf. description ci-dessus Partie 1), mais elle sera plus succincte en termes d'investigation et d'analyse. Elle se concentrera sur le profil partenaire-bailleur, les caractéristiques favorables aux capacités et l'apprentissage réel au niveau des acteurs distinctifs des pays, des organisations et des réseaux. Elle peut comporter des exemples de Coopération Sud-Sud ou de coopération triangulaire (Coopération Sud-Sud avec le soutien des bailleurs traditionnels).

N.B. : Les évaluations collectives partenaires-bailleurs éligibles seront celles qui correspondent à la définition de l'évaluation : l'analyse systématique et objective d'un projet en cours ou terminé, d'un programme ou d'une politique, sa structure, sa mise en œuvre et ses résultats ; le but étant de déterminer la pertinence et la réalisation des objectifs, ainsi que l'efficience, l'efficacité, l'impact et la durabilité du développement. Le résultat des activités de suivi et d'examen sont exclues (les
propositions individuelles des pays partenaires devront être confirmées par les Coordinateurs de Projet).

4. Partie III : Opportunités de travail sur l’évaluation collective partenaires-bailleurs

La troisième tâche ouvrira la voie à un Accord collectif partenaires-bailleurs visant à renforcer les systèmes dans les pays.

Objectif : Produire une liste de travaux collaboratifs prometteurs qui pourraient être lancés dans les prochaines années et constituer la base de l’Accord collectif

Structure : Les éléments qui seront pris en considération dans cette partie de l’étude sont :

- Les organisations qui pourraient être intéressées par la commande de travaux d’évaluation collective ;
- Les réseaux et mécanismes d’évaluation des pays ;
- Les domaines des politiques à mener avec le meilleur potentiel pour les évaluations partenaires-bailleurs ;
- Les facteurs externes qui pourraient renforcer / affaiblir les bénéfices des évaluations partenaires-bailleurs ;
- Les effets négatifs involontaires venant des évaluations menées par les bailleurs ;
- Les opportunités particulières pour des travaux d’évaluation partenaires-bailleurs.

IV. Profil du consultant

Principales qualifications

- Niveau minimum de maîtrise (BAC +4) en sciences politiques, administration publique, juridique, économie ou sciences humaines.
- Expérience confirmée dans le domaine du suivi-évaluation (conception, exécution, analyse, gestion et dissémination pratique des systèmes de suivi évaluation)
- Justifier d’expériences professionnelles dans la planification, le suivi et l’évaluation des politiques, stratégies et services publics.
- Excellente capacité d’analyse et forte expérience en matière de conception/rédaction;
- Maîtrise du français écrit et parlé.

Seront considérés comme des atouts :

- Expérience professionnelle au niveau international en relation avec des instances gouvernementales, des bailleurs de fonds et des organisations de la société civile
- Expérience spécifique dans la région et bonne connaissance du contexte de l’aide au développement.

V. Délai de réalisation, durée et lieux

La mission est d’une durée estimée de ___ jours. Elle se déroulera du 2014 au Mali et à ………………………
Annexe 9 :
Liste des personnes rencontrées

<table>
<thead>
<tr>
<th>Prénoms et Noms</th>
<th>Organisme</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Baptiste Gerbier</td>
<td>CT-CSLP</td>
</tr>
<tr>
<td>Kassim Dabitao</td>
<td>Primature</td>
</tr>
<tr>
<td>Sadio Koly Keïta</td>
<td>CT-CSLP / Réseau GAR</td>
</tr>
<tr>
<td>Hamaciré Dicko</td>
<td>Banque Africaine de Développement</td>
</tr>
<tr>
<td>To Tjoelker</td>
<td>Ambassade des Pays Bas</td>
</tr>
<tr>
<td>Mamadou Dembélé</td>
<td>SHA / Président</td>
</tr>
<tr>
<td>Drissa Sidibé</td>
<td>SHA</td>
</tr>
<tr>
<td>Djibril Diani</td>
<td>Bureau de coopération de l'Ambassade de Suisse</td>
</tr>
<tr>
<td>Pierre Nebié</td>
<td>Pool Technique des PTF</td>
</tr>
<tr>
<td>Julie Chevillard</td>
<td>Pool Technique des PTF</td>
</tr>
<tr>
<td>Aboubacrine Assadec</td>
<td>CPS Santé</td>
</tr>
<tr>
<td>Jean Dabélé Diassana</td>
<td>CPS Développement rural</td>
</tr>
<tr>
<td>Abdrahamane Dicko</td>
<td>USAID</td>
</tr>
<tr>
<td>Robert Diarra</td>
<td>DGB / Directeur</td>
</tr>
<tr>
<td>Cheick Diop</td>
<td>Banque Mondiale</td>
</tr>
<tr>
<td>Mamadou Lamine Traoré</td>
<td>Ambassade du Danemark</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Study on the collaborative partner-donor evaluation

September 2014

Raphaël Diarra
Consultant
Table of Contents

Executive Summary 6
A – The country evaluation system 6
B – Examination of the experience of the evaluation of the Paris Declaration in support of Mali’s evaluation system 9
C – Lessons learned from typical collaborative partner-donor evaluation cases 10
D – Areas with the most potential for collaborative evaluations of the Government of Mali and technical and financial partners 11
E – Factors that can strengthen or weaken the benefits of partner-donor evaluations 11
1. Context, methodology of the study and country evaluation system in Mali 13
1.1. Context of the study 13
1.2. Methodology 14
1.3. The country evaluation system for development actions in Mali 14
1.3.1. The review process 14
1.3.2. Principles, objectives and expected results of reviews 15
1.4. Main national structures and technical and financial partners’ structures involved in the evaluation process 26
1.5. Difficulties and weaknesses of the country evaluation system 28
2. Examination of the experience of the evaluation of the Paris Declaration in support of Mali’s evaluation system 30
2.1. Collaborative process of the evaluation of the Paris Declaration 31
2.2. Contribution of the evaluation of the Paris Declaration to strengthening Mali’s evaluation system 32
2.2.1. Deepening the evaluation of the status of the implementation of the PNAEA and the SCAP 32
2.2.2. The evaluation of the Paris Declaration and the partner-donor evaluation system in Mali: difficulties, lessons and effects 33
3. Typical case studies of other collaborative partner-donor evaluations 35
3.1.1. Context and rationale 35
3.1.2. Objectives and expected results 36
3.1.3. Collaborative evaluation 37
3.1.4. Lessons drawn from the collaborative evaluation process 38
3.1.4.1. Joint learning 38
3.1.4.2. Mutual accountability 38
3.2. Case of the joint evaluation of budget support operations in Mali 39
3.2.1. Budget support in Mali 39
3.2.2. Evaluation objectives and results 40
3.2.3. Collaborative evaluation 40
3.2.4. Main conclusions of the evaluation in connection with the evaluation of the Paris Declaration 40
3.2.5. Effects and lessons learned from budget support evaluation 41
4. Opportunities for collective partner-donor evaluation work 42
4.1. Areas with the most potential for collaborative evaluations between the Government of Mali and technical and financial partners 42
4.2. Factors that can strengthen or weaken the benefits of partner-donor evaluations 43

Annex 1: GPRSF results measurement framework
Annex 2: Document references
Annex 3: Terms of reference of the study
Annex 4: People interviewed
Acronyms and abbreviations

AU  African Union
AFDB  African Development Bank
ANICT  National Investment Agency of Local Governments
ARMDS  Public Procurement and Public Service Delegation Regulation Authority
BVG  Auditor General’s Office
CADB  Basis Development Support Unit
CADD  Decentralisation and Deconcentration Support Unit
CARFIP  Public Finance Reform Support Unit
CGSP  General Control of Public Services
CCS/SFD  Control and Monitoring Unite of Decentralised Financial Systems
CDI  Institutional Development Commissioner’s Office
CENTIF  National Unit of Financial Information Processing
CONFED  Unit of the National Authorising Officer of the European Development
CPS  Statistics and Planning Unit
GPRSF  Growth and Poverty Reduction Strategic Framework
CSLP  Poverty Reduction Strategic Framework
DCPND  National Decentralisation Policy Framework Paper Document
DFM  Directorate of Finances and Material
DGB  Directorate General of the Budget
DGI  Directorate General of Taxes
DGD  Directorate General of Customs
DNAT  National Directorate of Spatial Planning
DNCT  National Directorate of Local Authorities
DNCF  National Directorate of Financial Monitoring
DNDC  National Directorate of Lands and Land Registry
DNEF  National Directorate of Water and Forests
DNF  National Directorate of Borders
DNFPP  National Directorate of the Civil Service and Personnel
DNI  National Directorate of the Interior
DNPD  National Directorate of Planning and Development
DNSI  National Directorate of Statistics and Information Technology
DNTCP  National Directorate of the Treasury and Public Accounting
DEU  Delegation of the European Union
EDF  European Development Funds
GoM  Government of Mali
INSTAT  National Statistics Institute
MATDAT  Ministry of Regional Administration, Decentralisation and Spatial Planning
MDG  Millennium Development Goal
MTEF  Medium-Term Expenditure Framework
MMEIÀ  Ministry for Malians Abroad and African Integration
NGO  Non-Governmental Organisation
OECD  Organisation for Economic Co-operation and Development
PAG  Governmental Actions Plan (2013-2018)
PNAEA  National Action Plan on Aid Effectiveness
PNTF  National Tax Transition Programme
PRED  Plan for the Sustainable Recovery of Mali
PRODEJ  Ten-Year Plan for the Development of Justice
RBM  Results Based Management
<table>
<thead>
<tr>
<th>Abbr.</th>
<th>Description</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>SCAP</td>
<td>Joint Country Support Strategy</td>
</tr>
<tr>
<td>SIB</td>
<td>Special Investment Budget</td>
</tr>
<tr>
<td>SHA</td>
<td>Aid Harmonisation Secretariat</td>
</tr>
<tr>
<td>SP</td>
<td>Spatial Planning</td>
</tr>
<tr>
<td>TFP</td>
<td>Technical and Financial Partners</td>
</tr>
<tr>
<td>ToR</td>
<td>Terms of Reference</td>
</tr>
<tr>
<td>UN</td>
<td>United Nations</td>
</tr>
<tr>
<td>UNDP</td>
<td>United Nations Development Programme</td>
</tr>
<tr>
<td>CCS/SFD</td>
<td>Control and Monitoring Unite of Decentralised Financial Systems</td>
</tr>
<tr>
<td>WAEMU</td>
<td>West African Monetary and Economic Union</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Executive Summary

The study on the collaborative partner-donor evaluation ultimately aims to achieve joint learning and mutual accountability through these objectives:

- Understand the training potential of collective evaluation work;
- Draw new lessons on capacity building strategies;
- Pave the way to future partner-donor collaboration on evaluation work;
- Lay the groundwork for drafting a document on best practices on collective partner-donor evaluation.

In Mali, collaboration is a constant feature of the country system and evaluation procedures, with regard to national development strategies and policies as well as programmes and projects between the Government and technical and financial partners.

A – The country evaluation system

a) Architecture, organisation

The monitoring and evaluation of development results are conducted with a system using two methods, each of a collaborative nature involving the Government of Mali and technical and financial partners. The first is Reviews, a continuous process using formal frameworks and mechanisms. The second consists of ex-post evaluations of projects and programmes, generally mid-term, at the end of a phase or at the end of a project or a programme.

Reviews are held in compliance with a process and procedures regulated by the State, according to a timetable harmonised with the budgetary cycle process aligned with the Community standards of the West African Economic and Monetary Union (WAEMU). The system consists of a series of successive evaluations of the implementation of development policies, strategies and actions at all levels and stages of implementation. The overall architecture is a logical organisation chart according to which the development results are analysed on three levels:

- Micro level: project and programme evaluations;
- Meso level: sector reviews and programme-budget reviews;

This way of organising evaluations by level makes it possible to examine the results of the implementation and impacts of development actions on specific areas and aspects as well as on all of the national policies. The pyramid approach to the organisation chart was used because the evaluation components of the GPRSF review include data and conclusions of the sector reviews, which in turn receive input from the results of programme and project evaluations.

However, each level of evaluation focuses on the particular objectives and results presented in the table below.
### b) Review objectives and results

<table>
<thead>
<tr>
<th>Review</th>
<th>Objectives and expected results</th>
</tr>
</thead>
</table>
| **Project and programme review** | Evaluation concerns programmes and projects included in the Three-Year Investment Programme (TIP) to measure the specific results and their contribution to the growth and poverty reduction objectives:  
  - Conduct a critical analysis of the status of the operational and financial execution of the portfolio of all of the public development projects and programmes,  
  - Identify the main constraints that impede their implementation,  
  - Propose appropriate measures with a view to improving their performances and increase their impact for beneficiaries. |
| **Programme-budget review**   | The programme-budget is one of the major accountability instruments used in the National Assembly and includes priorities for each sector department. Monitoring and evaluation are conducted on the basis of performance indicators clearly determining and highlighting the objectives and results in order to:  
  - Monitor the progress made in implementing resource management processes and activities;  
  - Measure the results achieved with regard to the objectives set;  
  - Measure the impact of policies on overall objectives, including that of growth and poverty reduction. |
| **Sector review**             | Conduct a sector performance evaluation throughout the year:  
  - Examine the report on the review of sector projects and programmes;  
  - Examine reports on the execution of the programme-budget sector-by-sector objectives;  
  - Analyse the bottlenecks and constraints encountered during the year.  
  Analyse progress of moving towards the sector approach with a view to rendering the sector more effective with:  
  - The examination of the proposal of the overall role of actors in the sector approach: State (central/regional services), national professional organisations, local governments, technical and financial partners;  
  - The analysis of the focal points of sector policy (based on comparative reading of planning and evaluation documents);  
  - The examination of the architecture of the unifying framework and connections with the overall framework of the Medium-Term Expenditure Framework (MTEF) and of the programme-budget;  
  - The study on the common sub-programme steering framework: client, steering committee, etc.  
  Examine the programming for the period N+1, N+2 and N+3  
  - Examine the level of implementation of the plan for moving towards a sector approach and provide improvements according to the context;  
  - Examine the proposal of the three-year MTEF for the sector;  
  - Draft and adopt a final report of the annual review that sets out the major challenges for the sector in coming years, as well as commitments made by the State and its partners to make it more effective. |
| **GPRSF Review**              | The objective of the GPRSF review is to ensure that the national growth and poverty reduction strategies and policies are applied in a satisfactory manner in order to meet the Millennium Development Goals over the medium term through:  
  - Analysis of the way in which public policies are implemented,  
  - Measurement of the extent to which the objectives have been met;  
  - Identification of execution difficulties. |
Alongside the reviews, collaborative evaluations of specific programmes are conducted jointly by sector ministries and specific technical and financial partners. These evaluations generally take place at the end of a cycle of a programme or when the programme ends. They concern ex-post and external evaluations. They also concern portfolio reviews of certain technical and financial partners in certain sectors.

c) Difficulties and weaknesses of the country evaluation system

Some difficulties and weaknesses harm the quality of the expected results of the different evaluations procedures of Mali, despite the quality with regard to the design of the architecture. These weaknesses and difficulties concern:

- An overload of work caused by the very close deadlines of the different evaluation stages throughout the year for the data and information collection and processing in the deadlines required by the Statistics and Planning Units (CPS);
- The low quality of data and information – reliability, timeliness and operational character – relating to the weak performance of the national statistical system and the low technical ability (human resources and logistics) of internal structures of sector departments;
- Agents and managers of certain ministerial departments and CPS' difficulties in managing planning instruments, especially those imposed by the Community directives, for example the programme-budget and the MTEF. This situation has strongly influenced the timely availability and the adequate quality of data and information used in the reviews and has been coupled with overall weak capacities of human resources in charge of these technical issues.
- The low relevance and low quality of the results of the reviews due to weakness: i) interconnection that is not always effective between the different reviews; ii) a lack of consistency of the terms of reference in relation with the objectives given to the reviews and the expected results; iii) the lack of coordination within sector and inter-ministerial departments; iv) the lack of intra- and inter-ministerial coordination; v) the absence of a systematic use of results of the primary reviews by those of a higher level; vi) the weak link between the review results, priorities and budget so as to use the budget to correct the shortcomings noted.
- Some technical and financial partners’ conducting parallel bilateral portfolio reviews provided for in clauses of financing agreements with the Government of Mali that increases the work of the government structures concerned (work overload with regard to data production is compounded by also having to participate in these reviews) and results in duplication with ordinary reviews.
- The low level of leadership for political support of evaluations on the part of the main senior officials of ministerial departments that has had a negative repercussion, among other things, on the effective organisation of the reviews, adhering to the timetable, the proper distribution of budgetary funds between the different phases necessary for a sector review to be organised.
The evaluation of the Paris Declaration was completely collaborative. It was conducted by country stakeholders, under the aegis of the Aid Harmonisation Secretariat, a structure responsible for this task at the Ministry of the Economy and Finance, and the interface of the Government of Mali with the technical and financial partners.

The entire evaluation process was conducted under the aegis of the National Reference Group, a technical core made up of the Technical Unit of the Poverty Reduction Strategic Framework, the Aid Harmonisation Secretariat and the Technical Pool of technical and financial partners. The terms of reference for the evaluation were adopted jointly by the Government of Mali and the technical and financial partners through the abovementioned National Reference Group, the technical core that administrated and monitored the implementation of all of the other operational stages:

a) Contribution of the experience of the evaluation of the Paris Declaration to Mali’s country system

The immediate effect of the evaluation of the Paris Declaration was the emergence of the need to carry out an in-depth analysis of the said evaluation through the results achieved in the implementation of the plan of action of the Joint Country Support Strategy (SCAP) and the National Action Plan on Aid Effectiveness (PNAEA). This need was jointly identified by both the country stakeholders and the technical and financial partners.

This entailed detailed exploration and a critical analysis exclusively focused on the level of implementation of the two plans, in order to draw lessons (identification of the progress and shortcomings) and to constantly improve aid effectiveness in order to achieve development effectiveness. The main lessons drawn from this action constituted a solid basis for drafting the second SCAP, with a common action plan for the Government of Mali and technical and financial partners as stipulated in one of the recommendations of the evaluation of Phase 2 for Mali. Also, it highlighted:

- Mutual and collective accountability of the Government of Mali and the technical and financial partners and monitoring structures with regard to the results achieved;
- Insufficiently affirmed country ownership, despite progress.

The other notable effect was the Government of Mali and the technical and financial partners undertaking a process to strengthen the coherence of the entire evaluation process of public policies and aid programmes.

Mainly, various aspects of the review process were improved:

- The terms of reference for each review with different reviews being linked;
- The streamlining of each review’s agenda;
- The drafting, adoption and implementation of a harmonised timetable for reviews throughout the year, taking into account the contextual contributions from one review to another. The timetable also and especially takes into account the budgetary cycle and the need for all of these exercises to be conducted before the budget act is examined by the National Assembly before the constitutional deadline.
All of the governmental structures in charge of the coordination and the management of official development assistance (ODA) at sector and national levels are now organised to respect the imperatives that are agreed in this framework, including improving the production capacity and quality of the CPS data.

b) The evaluation of the Paris Declaration and the partner-donor evaluation system in Mali: difficulties and lessons

At the level of the country stakeholders, two main lessons were learned regarding:

- The weakness of leadership when it comes to ODA coordination and management leading to the absence of a formal national ODA coordination and management policy.
- The weakness of a results-based culture leading to weak administration performances.

Despite the adequacy of the instruments, it has seemed that results—both with regard to development processes and results—can only be met through affirmed country ownership and strong political support.

With regard to civil society, its involvement continues to be impacted by its low level of empowerment in the area. The same can be said for the quality of professional skills within the network of evaluators with regard to the conduct of collaborative evaluation work.

Donor countries had trouble delivering their commitments for various reasons:

- An absence of strong support for institutional reforms required by the implementation of aid effectiveness commitments;
- A communication gap, even disconnect, between head offices and representatives in the field with regard to operationalising the agreed principles;
- Difficulty in establishing consensus, having regard to differences in views, and especially in interests, but also certain tendencies to maintain the status quo;
- A break between the high-level decision-making bodies in transmitting messages to the technical level so that they can be expressed in concrete terms;
- Difficulties in implementing capacity development strategies, especially through technical cooperation.

C – Lessons learned from typical collaborative partner-donor evaluation cases

Analysed collaborative evaluation cases regarding:

- The Support Project for the Rural Development of the Daye, Hamadja and Koriomé Plains (PADR-PDHK), financed by the African Development Bank (African Development Fund-ADF funds) and implemented by the Ministry of Agriculture;
- The joint evaluation of budgetary support operations in Mali from 2003 to 2009.

The main lessons learned from these studies concern:

- Joint learning, both on conducting a collective evaluation process and on the aspects relating to the strong principles of the Paris Declaration that are alignment with the partner country priorities, the utilisation of country systems and procedures and harmonisation with other technical and financial partners working in the same area and in the same region;
- Mutual accountability, through the evaluation of joint and individual performances of the Government of Mali and technical and financial partners in the design of projects, their implementation and achievement;
- The need to improve the harmonisation and streamlining of monitoring and evaluation mechanisms for strategies and programmes in order to eliminate the overlap between successive and parallel evaluations;
- The need to improve and to better harmonise the frameworks for dialogue, both with regard to their planning and their content, in order to allow for exchanges that are more focused on improving the definition of polices and their implementation, according to a common and shared view;
- The need to invest jointly in continuous actions to build national capacity in formulating, planning and monitoring and evaluation of ODA.

### D – Areas with the most potential for collaborative evaluations of the Government of Mali and technical and financial partners

It is important to note that collaborative partner-donor evaluations have been conducted as part of procedures that have been ongoing in Mali for several years. Accordingly, the areas with programmes and projects for which joint evaluations could be more beneficial are those defined as priorities both for the Government of Mali and technical and financial partners:

- The agricultural and rural economy;
- The development of infrastructures;
- Education and vocational training [see Annex 4];
- Health;
- Justice;
- Institutional development and decentralisation;
- The environment and climate change.

Moreover, as is the case with budgetary support operations (2003 – 2009), the Economic Plan for the Sustainable Recovery of Mali (PRED) covering the period 2013 -2018 and receiving coordinated financing from technical and financial partners to address Mali’s need in the face of the political and security crisis situation could be the subject of a collaborative evaluation.

The same can be said for the Joint Country Support Strategy 2015 – 2018 (SCAP II), which in this phase is taking a notable step forward in the coordination of ODA actions with experimental joint programming.

### E – Factors that can strengthen or weaken the benefits of partner-donor evaluations

The main factor improving collaborative evaluations and strengthening their positive effects is the will of the Government of Mali and technical and financial partners to conduct them. In addition to the already established practice of collaborative evaluation, the technical and financial partners and the Government of Mali are now about to programme development actions together. This reflects a common attitude of the Government of Mali and technical and financial partners that could promote collaborative work with regard to development programmes and projects.

However, a number of cumbersome factors have reduced the benefits of collaborative partner-donor evaluations:
- The ownership of the country stakeholders remains insufficient. The initiative of evaluations rarely stems from the Government. They are ultimately conducted out of contractual obligations because they are included in clauses of financing agreements;

- Constraints of the use of the systems and procedures: slow pace, cumbersome administrative procedures, weak results-based culture at the level of national structures;

- Weak monitoring of conclusions and recommendations made in evaluation that most often translate into a systematic absence of an examination of progress from one evaluation to another;

- Weak national capacities (government structures and private external resources) when it comes to conducting evaluations;

- Weak political support for evaluation results that are rarely owned by political authorities, who thereby miss an opportunity to question all of the actors.
1. Context, methodology of the study and country evaluation system in Mali

1.1. Context of the study

Like almost all developing countries and in order to improve and strengthen aid effectiveness, the cooperation between the Government of the Republic of Mali and technical and financial partners is carried out in line with the principles of the Paris Declaration (2005), the Accra Agenda for Action (2008) and the Busan Partnership for Effective Development Cooperation agreement finalised at the 4th High-Level Forum on Aid Effectiveness held from 29 November to December 1 to 1 December 2011 in Busan (Republic of Korea). Among other things, these principles stipulate:

- Alignment of technical and financial partners with national procedures and programmes when they are considered reliable and where necessary, launching of the action with a view to strengthening them;
- Harmonisation of actions of technical and financial partners;
- Mutual accountability of the State and technical and financial partners.

The Busan Forum in particular strengthened and streamlined modalities for implementing these principles and refocused the aim of these various international agreements: “effective cooperation to support development”. The Busan Partnership agreement also stressed the need to deploy efforts at the level of every country to establish frameworks to monitor progress and strengthen mutual accountability to improve the effectiveness of development cooperation, and beyond development results.

Establishing a collaboration system for partner countries and technical and financial partners for the collective evaluation work not only affirms mutual accountability with this practice, but also achieves joint learning. Evaluations conducted when implementing the Paris Declaration are a perfect example of this joint approach of partner countries and technical and financial partners.

Collective partner-donor evaluation work involves a series of practices linked to evaluation such as donor-partner evaluations, partner-donor evaluation projects, partner-donor initiatives at any stage in the evaluation process, for example, in seeking funds, analysing quality or synthesising results.

There are several hybrid forms of collaborative evaluation including:

- “Responsibilities are delegated to one or more agencies while others take a ‘silent partnership’ role;
- Some components of the evaluation are undertaken jointly while others are delivered separately;
- The joint activity is agreeing a common evaluation framework (or programme) and responsibility for implementation of individual evaluations is devolved to different partners” (OCDE, 2006).

The level of partnership depends on the extent to which organisations and institutions cooperate in the evaluation process. The “partner-donor profile” of an evaluation describes the degree of partnership in all of the stages of the evaluation process.

It is within this framework that this study on collaborative partner-donor evaluation was conducted in Mali, which participated in all of the phases of evaluation of the implementation of the Paris Declaration and the Busan Partnership. It ultimately aims to achieve joint learning and mutual
accountability, through the following objectives:

- Understand the capacity building potential of collaborative evaluation work;
- Draw new lessons about capacity building strategies;
- Pave the way to future partner-donor collaboration on evaluation work;
- Prepare the groundwork for drafting a document on best practices concerning collaborative evaluation work.

1.2. Methodology

The methodology took an iterative and participatory approach to data collection and analysis.

In addition to the documentary study, and on basis of a guide, structured interviews were conducted with the main actors and stakeholders (Government and organisations in Mali, technical and financial partners) in the collaborative evaluation process.

Interviews concerned three main components of the study, and specifically the following points:

- The evaluation of the Paris Declaration process, and particularly the partner-donor profile, its capacity-building features, the presence or absence of these features;
- The role of the evaluation of the Paris Declaration in the recent changes of the evaluation system in Mali in terms of demand, supply, confidence and use of the study;
- Examples of South-South cooperation and of triangular cooperation (South-South cooperation with the support of traditional donors) regarding collaborative evaluation;
- Organisations that might be interested in conducting collaborative evaluation work;
- Country evaluation networks and mechanisms of the Government of Mali;
- The policy areas to choose with the best potential for partner-donor evaluations;
- The external factors that could strengthen or weaken benefits of partner-donor evaluations;
- Involuntary negative effects resulting form evaluations conducted by donors;
- Special opportunities for partner-donor evaluation work.

1.3. The country evaluation system for development actions in Mali

The monitoring and evaluation of development results are conducted with a system using two methods, each of a collaborative nature between the Government of Mali and the technical and financial partners. The first is a continuous process using formal mechanisms including different frameworks, such as reviews. The second consists of ex-post evaluations of programmes, generally conducted mid-term, at the end of a phase or at the end of a project or programme.

1.3.1. The review process

The monitoring and evaluation of public policies and programmes are conducted annually via reviews organised by ministerial departments: project and programme reviews, programme-budget reviews and sector reviews. Their conclusions provide raw material and input for the GPRSF, which in turn provides content for the budget act of the year n+1.

Among the sector reviews, there is one that is strategic in nature and impacts the other reviews, including that of the GPRSF. It is the Joint Budgetary Review (JBR) and its main aim is to review the status of implementation of the triggers agreed by the technical and financial partners practicing general budgetary support (ABG) and the Government. Until 2012, the matrix of triggers included as a condition the satisfactory review of the GPRSF, the delivery of a number of targets in the education
and health sectors, and the status of reforms in the public finance sector (satisfactory review of the PAGAM).

In addition, and with regard to the same objectives, or at least, the additional objectives in compliance with agreements, bilateral reviews are organised within the framework of the partnership with some technical and financial partners such as the International Monetary Fund (IMF), the World Bank (WB) and the African Development Bank (AfDB).

1.3.2. Principles, objectives and expected results of reviews

1.3.2.1. The project or programme review:

The project and programme review is organised within ministerial departments. Its main objective is to conduct a critical analysis of the status of operational and financial execution of the portfolio of all of the public development projects and programmes, to identify the main constraints that impede their implementation and to propose appropriate measures with a view to improving their performances and increasing their impact for beneficiaries.

The evaluation concerns programmes and projects included in the Three-Year Investment Programme, to measure the individual results and their contribution to growth and poverty reduction goals.

Alongside reviews, collaborative evaluations of specific programmes are conducted jointly by sector ministries and specific technical and financial partners. These evaluations are generally conducted at the end of a programme cycle or when the programme ends. They are ex-post and external evaluations.

Collaboration between ministerial departments and technical and financial partners is operationalised throughout the evaluation:

- Agreement on the principle of evaluation(s) from the time the programme’s financing agreement is signed;
- Agreement on the sharing of responsibilities between the ministerial department and the technical and financial partners regarding the conduct of the evaluation process;
- Joint drafting of the terms of reference of the evaluation;
- Selection and hiring of the evaluator by the sector ministry, generally with the participation of the technical and financial partners;
- Management of the evaluation process by the ministerial department;
- Financing of the evaluation with resources of the programme;
- Joint validation of the evaluation results.

1.3.2.2. Review of the programme-budget:

Budgeting programme by programme is one of the main accountability tools used in the National Assembly. It is a logical system that links components of a set of projects. Information about this system can be found in the “programme-budget” document.

The programme-budget is a performance planning and presentation document drafted by each of the sector ministries, according to defined priorities, in which objectives and results are set forth. It contains the formal commitment of the authorising officer and director of the programme in
concrete terms to meeting the objectives and results, while respecting the amount of resources they have been allocated.

a. Principles of the presentation of the programme-budget

The presentation of the programme-budget should be consistent and interdependent and based on four principles.

Principle 1: Focus on the advantages for the population by explaining the crucial aspects to planning and performance, and put them in context.

The programme-budget is an accountability instrument that parliament members can use to require the government to be accountable for the approved funds and engage in permanent dialogue about the establishment of priorities and the allocation of resources. To this end, the wide range of forecasts and accomplishments of the sector ministry during the targeted period, presented in a concise manner, and all of the information that is provided should be relevant, including with regard to the technical and financial partners.

Principle 2: Present credible, reliable and balanced information.

On the basis of a performance matrix designed to establish coherence and ensure credible information, the sector ministry must present the results achieved and not achieved and explain the reasons.

Principle 3: Make the linkage between performance and objectives, priorities and commitments based on results; explain the changes made; apply the lessons learned from the experience.

In addition to the assessment of performances, the analysis of information should enable comparisons to be made from one year to the next in order to possibly redirect and learn from past experiences.

Principle 4: Make the connection between resources and results.

Planned and real expenditure should be presented in a sufficiently detailed manner to help understand the linkages between programme activities, planned results and actual performance, and available and mobilised resources to support the expression of sector ministry priorities and strategic objectives in concrete terms.

b. Programme-budget monitoring and evaluation system through reviews

Sector ministries must establish and update in their administrative systems, financial management and operational coordination systems, appropriate controls to ensure the entirety, exactitude and relevance of all of the data on the implementation of programme activities, and the financial data that is used for the analysis of results and in the calculation of financial data with regard to management control and for accountability purposes.

The principles mentioned above impose that the information of the monitoring and evaluation system must be exhaustive and comprehensive, to monitor and evaluate the success of the implementation of all of the programme-budget components, as well as each of the activities when their effects are identifiable separately.
Monitoring and evaluation are ensured on the basis of performance indicators clearly determining and highlighting objectives and results. The indicators must be objective, appropriate and relevant so as to:

- Monitor progress made in the implementation of activities and the resource management processes;
- Measure the results achieved in relation to the objectives set;
- Measure the impact of policies on overall objectives, including that of growth and poverty reduction.

1.3.2.3. Sector reviews:

Sector reviews are organised on the basis of reports of project and programme reviews and those of programme-budgets. Primary reviews provide them with input.

a. Objectives

The sector reviews aim to evaluate the status of the development situation by sector on 31 December. They measure the level achieved in connection with the quantified objectives for the most part, by carrying out analyses focused on pre-defined indicators—retrospective analysis—, and to study the possibilities by different actors: the State, civil society and technical and financial partners.

**Retrospective analysis concerns:**
- The implementation of policies, strategies and actions planned;
- The use of financial and human resources available;
- The achievement of objectives;
- The problems and constraints.

**Possibilities concern the issues relating to:**
- Changes to make to policies, strategies and actions to improve results;
- Means to be provided;
- Solutions to address the systemic and cross-cutting problems.

b. Results

There are three types of expected results and related activities:
Result 1: Conduct a performance evaluation of the sector throughout the year:

- Examine the review of sector projects and programmes;
- Examine the reports on the execution of the programme-budget sector-by-sector objectives;
- Analyse the bottlenecks and constraints encountered during the year.

Result 2: Analyse the progress towards a sector approach with a view to making the sector more effective with:

- Examination of the proposal of the general role of actors in the sector approach: State (central/regional services), national professional organisations, local governments, technical and financial partners;
- Analysis of the major focal points of sector policy (based on comparative reading of planning and evaluation);
- Examination of the architecture of the unifying framework and linkages with the overall framework of the Medium-Term Expenditure Framework (MTEF) and of the programme-budget;
- The study on the common sub-programme steering framework: client, steering committee, etc.

Result 3: Examine the programming for the period N+1, N+2 and N+3

- Examine the level of the implementation of the plan for moving towards a sector approach and provide improvements according to the context;
- Examine the proposal of three-year MTEF for the sector;
- Draft and adopt a final report of the annual review that sets out the major challenges for the sector in the coming years, as well as commitments made by the State and its partners to make it more effective.
c. Standard format of sector reviews

At the operational level, sector reviews are conducted according to the following standard format:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Analysis subjects</th>
<th>Content</th>
</tr>
</thead>
</table>
| Report                     | • Report on the implementation of policies and strategies  
                            • Status of budget execution  
                            • Sector indicators in the GPRSF with comments  
                            • Description of the partnership framework: components on the way different actors cooperate and consult |
| Problems and constraints   | • At the level of the implementation of policies and strategies  
                            • At the institutional level  
                            • Regarding the level or provision of financial and human resources (internal and external)  
                            • At the level of human resources  
                            • Regarding the deconcentration of financial and human resources for the sectors concerned  
                            • Regarding collaboration with actors  
                            • Main external factors that marked the implementation of sector policies and strategies |
| Possibilities for the coming three years | • At the level of the implementation of policies and strategies  
                            • At the institutional level  
                            • Regarding the level or the provision of financial resources  
                            • Regarding the deconcentration of financial and human resources for the sectors concerned  
                            • Regarding collaboration with actors |

1.3.2.4. The GPRSF review

The GPRSF is the unifying framework of policies and strategies and has been the main reference for technical and financial partners in their support to Mali for over a decade. It is implementing the Prospective Study Mali (ENP Mali 2025) and is integrating the MDGs. The GPRSF was drafted using a participatory process and its review is being conducted according to the same principle [see Annex 7: Decree 09-171/PM-RM of 23 April 2009].


The overall objective of the GPRSF 2012-2017, as the central instrument of development policy of the country, is to drive strong and sustained growth and significantly reduce poverty.

Objectives, content and results

The GPRSF review is conducted on the basis of results of the sector reviews that constitute inputs. It is therefore the final stage of country mechanisms to analyse the way in which public policies are implemented, to measure the extent to which set objectives are met, to identify the difficulties of execution and to determine possibilities for the coming years. Among other monitoring and evaluation tools, statistics from different sources are compiled to provide input to the indicators with a view to measuring results.
The objective of the review is to ensure that the governmental growth and poverty reduction strategies and policies are applied in a satisfactory manner to meet the Millennium Development Goals (MDG) over the medium term.

The GPRSF review is conducted according to the same framework for results and along the same lines as sector reviews. However, because it is an evaluation at macro level, more in-depth analyses are conducted on the basis of consolidated information of priority areas and the three main focal points of the strategy:

**Accelerated and sustained growth:** Strengthening the stability of the macroeconomic framework; promoting an accelerated, sustainable growth to benefit poor people, create jobs and income-generating activities

**Access to quality social services:** Strengthening long-term development bases and equal access to quality social services

**Institutional development and governance:** Institutional development and governance; peace and security

Demographic and environmental problems as well as gender equality promotion are cross-cutting themes analysed with regard to the three focal points.

### 1.3.2.5. Joint Budget Review (JBR) and bilateral reviews of technical and financial partners

The Joint Budget Review (JBR) is included under the provisions the Specific Arrangement on General Budget Support in Mali (AS-ABG). This means that the technical and financial partners that signed the AS-ABG and the Government of Mali jointly assess the implementation of the agreed reforms in the matrix of triggers as well as the achievement of performances in the implementation of budget policy and budget support provided by Mali, in support of operationalising the GPRSF.

#### a. Objectives and results

The overall objective of the JBR is to assess the coherence between the GPRSF evaluation and budget policy, and to better direct joint decisions. It must also enable a joint assessment between the Government of Mali and technical and financial partners to be conducted on financing and management mechanisms over the short and medium terms of the socioeconomic development in Mali.

Specific objectives and expected results concern:

- The status of the implementation of JBR recommendations of year N-1;
- The evaluation of triggers that have been individually agreed by the Government of Mali and technical and financial partners that signed the AS-ABG for the disbursement of budget support on the basis of:
  - The conclusions of the GPRSF review, sector reviews and the status of the implementation of the major structural reforms planned under the GPRSF;
The conclusions of the Extended Credit Facility (ECF) review on the implementation of the financial programme of the Government of Mali defined within the framework of the Growth and Poverty Reduction Facility of the IMF.

- The updating of the joint matrix of triggers of general budget support for the two years following the JBR, in relation with the triggers set out in existing agreements and those that are being finalised;

- The mid-term review of the execution of the budget of year N and the guidelines of the budget policy for the year N+1 according to the defined priorities, notably through the analysis of the impact of the financial implications of the conclusions and recommendations resulting from the GPRSF review of year N concerning the draft budget of year N+1;

- The evaluation of the pledges of the technical and financial partners with regard to the ABG for year N+1, by presenting the Medium-Term Resource Framework for year N+1 with regard to General Budget Support and taking stock of the new bilateral agreements signed by the Government of Mali under the ABG;

- The review of particular themes for the period concerned, generally in connection with governance in general and regarding the specific issues that could have repercussions on the implementation of public policies and the financial management system of the State.

b. Content and functioning

The JBR is organised in the form of a seminar that is held in two sessions: a technical session focused on the evaluation of the implementation of public policies—following the macroeconomic framework provided for in the GPRSF and the budget policy—and a political session that constitutes a framework for political dialogue regarding the preliminary conclusions of technical work. The political dialogue may also concern issues linked to institutional and structural reforms to improve the governance systems, and in turn development results.

The evaluation of triggers is conducted during the technical session. “Triggers” refers to a series of indicators that are agreed in a budget support agreement and governed by the Specific Arrangement on General Budget Support to measure performances in priority areas and themes defined by the Government of Mali in the area of socioeconomic development.

It is important to stress that preparatory work is organised and conducted jointly by governmental structures and technical and financial partners prior to the review:

- Review of data related to triggers;
- Verification of the objectivity of levels of achievement attributed to triggers;
- Definition of themes for political dialogue to examine according to the context and priorities of the year under review;
- Preparation of documents of analysis on themes chosen.
1.3.2.6. Overall architecture of the reviews

The organisation of the different reviews is illustrated below. It is a logical chart with which development results are analysed at three levels:

- Micro level: evaluation of programmes and projects;
- Meso level: sector reviews and programme-budget reviews;
- Macro level: GPRSF review.

This way of organising evaluations by level makes it possible to examine the results of the implementation and impacts of development actions on specific areas and aspects as well as on all of the national policies. The pyramid approach to the organisation chart was used because the evaluation components of the GPRSF review include data and conclusions of the sector review, which in turn receive input from the results of programme and project evaluations.

Input/output approach from one review to another
Harmonised timetable

Different frameworks operate, in principle, according to a harmonised timetable of reviews defined and adopted jointly by the Government of Mali and the technical and financial partners [see Annexes 6 for LA: Circular no. RS00423 MEF/SG of 16 February 2015]. The harmonised timetable is designed in compliance with the budget process cycle, a process that is imposed in national and Community texts (WAEMU) in the area.
Harmonised review timetable

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>N-1</th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th>N+1</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Nov.</td>
<td>N-1</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
</tr>
<tr>
<td>Dec.</td>
<td>N-1</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
</tr>
<tr>
<td>January</td>
<td>N-1</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
</tr>
<tr>
<td>February</td>
<td>N-1</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
</tr>
<tr>
<td>March</td>
<td>N-1</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
</tr>
<tr>
<td>April</td>
<td>N-1</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
</tr>
<tr>
<td>May</td>
<td>N-1</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
</tr>
<tr>
<td>June</td>
<td>N-1</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
</tr>
<tr>
<td>July</td>
<td>N-1</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
</tr>
<tr>
<td>August</td>
<td>N-1</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
</tr>
<tr>
<td>September</td>
<td>N-1</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
</tr>
<tr>
<td>October</td>
<td>N-1</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
</tr>
<tr>
<td>November</td>
<td>N-1</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
</tr>
<tr>
<td>December</td>
<td>N-1</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
</tr>
<tr>
<td>January</td>
<td>N-1</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
</tr>
<tr>
<td>February</td>
<td>N-1</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
</tr>
<tr>
<td>March</td>
<td>N-1</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
</tr>
<tr>
<td>April</td>
<td>N-1</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
</tr>
<tr>
<td>May</td>
<td>N-1</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
</tr>
<tr>
<td>June</td>
<td>N-1</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
</tr>
<tr>
<td>July</td>
<td>N-1</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
</tr>
<tr>
<td>August</td>
<td>N-1</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
</tr>
<tr>
<td>September</td>
<td>N-1</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
</tr>
<tr>
<td>October</td>
<td>N-1</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
</tr>
<tr>
<td>November</td>
<td>N-1</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
</tr>
<tr>
<td>December</td>
<td>N-1</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
</tr>
<tr>
<td>January</td>
<td>N-1</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
</tr>
<tr>
<td>February</td>
<td>N-1</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
</tr>
<tr>
<td>March</td>
<td>N-1</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
</tr>
<tr>
<td>April</td>
<td>N-1</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
</tr>
<tr>
<td>May</td>
<td>N-1</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
</tr>
<tr>
<td>June</td>
<td>N-1</td>
<td>June</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
</tr>
<tr>
<td>July</td>
<td>N-1</td>
<td>July</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
</tr>
<tr>
<td>August</td>
<td>N-1</td>
<td>August</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
</tr>
<tr>
<td>September</td>
<td>N-1</td>
<td>September</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
</tr>
<tr>
<td>October</td>
<td>N-1</td>
<td>October</td>
<td>November</td>
<td>December</td>
<td>January</td>
<td>February</td>
<td>March</td>
<td>April</td>
<td>May</td>
<td>June</td>
</tr>
</tbody>
</table>

GPRSF Process

Sector reviews

Prep. sector reviews, Programme-budgets, etc...

Draft Budget Law Preparation N+1

MTEF

Final MTEF

PLF Reviews N+1 by NA

MTEF

FEC

FEC Review

FEC Review

Launch workshop

Prep draft budget

Tech and pol arbitation

Finalisation Budget doc

Submit draft to DGB

Submit PLF to NA

Vote LF (31 Dec.) at the latest

Circular letter (15 May)

Submit (30 June)

(1st Monday Oct.)
### PAGAM/GFP

- Mid-term PAGAM
- PAGAM Reviews
- PAGAM Review

### Sector Budget Support - ABS

- Tech Com ABS
- Disbursement

### General Budget Support - ABG

- RBC
- R. CC
- Disbursement

### List of abbreviations and acronyms

- **JCM:** Joint Committee Meeting
- **JBR:** Joint Budget Review
- **DGB:** Directorate General of the Budget
- **LF:** Budget Act
- **PLF:** Draft Budget Act
- **FEC:** Extended Credit Facility
- **GPRS:** Growth and Poverty Reduction Strategy Framework
- **PAGAM/GFP:** Governmental Action Plan to Improve and Modernise Public Finance Management
- **ABS:** Sector Budget Support / ABG: General Budget Support
- **MTBF:** Medium-Term Budget Framework
- **MTEF:** Medium-Term Expenditure Framework

**Source:** Ministry of the Economy and Finances / Circular note on the harmonised timetable of reviews
1.4. Main national structures and technical and financial partners’ structures involved in the evaluation process

All of the national directorates and their departments participate in evaluation processes according to the stages. The structures presented below are those that play a major role in design phases and those effectively conducting the process.

As regards the financial and technical partners, they are collectively active through their involvement in the thematic groups, which are hybrid frameworks, either of consultation (independent forum specific to technical and financial partners) or Government of Mali and technical and financial partners’ joint structures examining all of the issues relating to the sector including evaluation work. The thematic groups are therefore one of the main consultation/coordination mechanisms of the technical and financial partners. They annually define the priorities that should provide input for dialogue with the Government of Mali, for which a report is drafted. The 2014 report of the Education Thematic Group provide a good example of the subject of this study [see the section of Annex 3 highlighted in yellow] concerning: i) collaborative evaluations [also see Annex 4 for collaborative evaluations in the education sector]; ii) the real functioning of sector reviews and iii) critical assessment in development results.

The Poverty Reduction Strategic Framework Technical Unit (PRSF TU),

This structure of the Ministry of the Economy and Finance is tasked with:

- Drafting and implementing the State’s poverty reduction policies;
- Coordinating all of the activities for the implementation of the GPRSF and ensuring the coherence of budget policies and the poverty reduction policy;
- Working on establishing the conditions that are conducive to growth and equitable distribution of the benefits of this growth;
- Ensuring the monitoring and evaluation of the GPRSF;
- Monitoring the functioning of institutional mechanisms and the aid reform process in Mali;
- Ensuring ownership of the Poverty Reduction Strategic Framework process by all of its actors at national, regional and local levels;
- Centralising and disseminating GPRSF-related data and information;
- Monitoring the allocation of budgetary resources in compliance with the priorities defined in the GPRSF;
- Ensuring the implementation of recommendations of the Donor Round Table (TRBF) in Mali on the GPRSF;
- Coordinating the GPRSF review process.

Aid Harmonisation Secretariat

The Aid Harmonisation Secretariat has the following missions, to:

- Ensure the monitoring of the achievement of the Paris Declaration principles, in relation with the ministerial departments and structures involved in aid management, and through the implementation of the national action plan for aid effectiveness;
- Develop and strengthen dialogue with the technical and financial partners with a view to better coordination of aid by the Government;
- Ensure the interface with the Technical Pool of the technical and financial partners.
Technical Pool of technical and financial partners

Implemented in 2007, the Technical Pool is the secretariat of the technical and financial partners. It aims to conduct technical work to improve development effectiveness. To this end, the Technical Pool:

- Ensures the secretariat of the leader and the enlarged troika of the technical and financial partners for consultation frameworks and for joint ones with the Government of Mali and other families of actors;
- Proposes the Annual Work Programme of technical and financial partners, ensures the monitoring of its implementation and establishes a report;
- Ensures the technical interface with the PRSF TU and the Harmonisation Aid Secretariat since they are in the same location;
- Supports the implementation and the development of consultation frameworks and mechanisms, first between the technical and financial partners and second between the Government of Mali and the technical and financial partners;
- Participates in the drafting, implementation and monitoring of the Joint Country Assistance Strategy (JCAS);
- Coordinates the participation of the leader of technical and financial partners and the Technical Groups in the monitoring and evaluation of the GPRSF;
- Contribute to the development of an interface and a framework for quality dialogue for the technical and financial partners and the Malian party concerning the GPRSF;
- Supports the functioning of technical groups and ensures that harmonised tools are proposed to this end.

Directorate-General of the Budget

- Drafting of the components of the national policy concerning the budget, coordination and control of its implementation;
- Programming, management and monitoring of external aid;
- Periodic synthesis of the status of the implementation of the conditions of financing agreements relating to budget management;
- Identifying all of the external financing sources with regard to loans and monitoring of their execution;
- Multi-year programming of loans;
- Examining in relation with relevant departments the draft agreements to conclude with technical and financial partnerships;
- Monitoring calls for funds.

Directorate-General of Public Debt

It is in charge of the design, coordination and monitoring of the State debt policy components.

To this end, it collects, records and analyses all debt-related information, gives a prior technical opinion about any internal or external financing agreement for which the State is directly or indirectly responsible. It centralises and monitors the audit of special accounts of the projects, the subject of financing. In relation with the departments concerned, the DGDP participates in negotiations on the lending agreements and debt re-negotiations, ensure the recovery of the funds of on-lent loans. In addition, it partly monitors grants.

National Directorate of the Treasury and Public Accounting
Its mission is to: i) centralise and verify documents and situations of senior accountants; ii) produce and control the periodic and final documents with a view to establishing various statistics and general accounts;

Its tasks include:

- Drafting cash-flow forecasts (reception, recording, payment and reporting of disbursed funds by the technical and financial partners);
- Monitoring and reporting on the execution of the cash-flow plan;
- Executing operations of revenues and expenditure authorised by treasury officials and any other operations authorised by the chief authorising officer;
- Establishing the general accounting of the State, the cross-reference table and the draft accounts bill;
- Ensuring the general and subsidiary accounting system of the post;
- Managing the accounting of securities belonging or entrusted to the State.

National Directorate of Development Planning

Mission: to draft national policy components regarding development planning and management and to ensure their implementation.

Its tasks include:

- Coordinating sector strategies for economic, social and cultural development at national, regional and local levels;
- Monitoring and drafting development policies, strategies, plans and programmes, including the Public Investment Programme ensuring their macroeconomic, timing, intersectoral and spatial consistency;
- Evaluating, programming and monitoring Malian stakeholders’ execution of projects and programmes;
- Evaluating projects and programmes included in the Special Investment Budget.

The Public Finance Reform Support Unit is responsible for leading and coordinating activities relating to the public finance reform policy.

Planning and Statistics Units

They ensure the central planning and information mission in the different sectors.

Their tasks include:

- Monitoring financing requests and technical cooperation;
- Conducting ex-post evaluation of sector projects and programmes;
- Coordinating the preparation of plans, programmes and projects as well as the analysis of sector strategies and policies of the department.

1.5. Difficulties and weaknesses of the country evaluation system
The country monitoring and evaluation system of public programmes and policies works as described above. The various actors are required to adhere to the process in compliance with the regulations laid down by the State to this end. However, some difficulties and weaknesses have negatively affected the quality of the expected results of the different exercises.

1.5.1. Data production work overload

Information and data submitted for review of the results are mainly produced by the CPS of sector departments for the three levels of reviews that are conducted very close together throughout the year. This generates too much work for these structures, both in terms of data and information collection and processing according to the required timetable. This work overload can be explained by the fact that information is collected just ahead of reviews despite the fact that collection procedures in ministerial departments exist.

1.5.2. The quality of data and information

In addition to availability, the quality of data provided for the reviews is often low in terms of their reliability, timeliness and operational character. This is not only due to the relatively long period required for data processing, but also to the weak performance of the country statistical system and the low technical capacity (human resources and logistics) of internal structures of sector departments.

Moreover, the evolution of the socio-economic data being slow (health, population, education, gender), their analysis on the basis of indicators in relative value on an annual basis can make it hard for significant results to be produced. Without calling these reviews into question, the fact that evaluations are conducted on an annual basis can affect the relevance of the data and indicators related to these concepts.

1.5.3. The effective use of planning instruments

Agents and heads of certain departments have not been able to effectively use all of the planning instruments, particularly those imposed by Community directives, for example the programme-budget and the Medium-Term Expenditure Framework (MTEF). This situation strongly influences the timely availability and sufficient quality of the data and information used during the reviews. This inadequate use is accompanied by a “the notable insufficiency of human resources at CPS level (due probably to a motivation problem) and relatively low amount of financial resources available for data collection for projects and programmes and organising the sector review” see Annex 5 “Report on the Implementation of the Operational System for Harmonising Reviews and their alignment with the budgetary process: organisation of 2014 sector reviews” (p.7 http://www.maliapd.org/IMG/file/pdf/5).
1.5.4. The relevance and quality of review results

The system is designed so that the different reviews are interconnected at three levels. This connection is not always effective due to:

- A lack of consistency of terms of reference with review objectives and expected results. The standard format should be used as a baseline by the people in charge of various reviews to draft terms of reference and to conduct reviews, but it seems to be insufficient. The terms of reference are often imprecise when it comes to the matters to be addressed in the reviews, the qualification of the results and impacts obtained in connection with the objectives of the programmes and the national development policy.
- A lack of coordination within the sector and inter-ministerial departments. Better intra-ministerial coordination could address the problem of redundancy in data and information collection and processing and better streamline the process.
- The absence of the systematic use of primary review results by higher-level reviews. This is due to the insufficient formal framework of the content and the operation (format and terms of reference) and the lack of intra- and inter-ministerial coordination.
- The weak linkage between the review results, priorities and budget so that the budget can be used as a tool to correct the observed shortcomings.

1.5.5. Parallel reviews

A number of technical and financial partners conduct with the Government of Mali bilateral reviews of their portfolio at the same time as those involved in the country monitoring and evaluation process. This generates more work for the government structures concerned (the overload of work in data production doubled from having to participate in these reviews) and causes an overlap with ordinary reviews. This is contradictory to the spirit that prevailed in introducing sector reviews that targeted stronger and better consultation of partners about issues of common interests and to the principle of alignment regarding the country Paris Declaration processes.

1.5.6. Political support

The constraints mentioned above are of a technical, human resource and financial nature. Their impact can be reduced provided that there is strong political support indicating to all of the actors the firm commitment of the main senior officials. The above-mentioned Report [see Annex 5 http://www.maliapd.org/IMG/file/pdf/5] notes “in certain cases, weak leadership of the main heads of ministerial departments. This obviously has a negative repercussion on the effective organisation of reviews, adhering to the timetable, the proper distribution of budget funds among the different phases for a sector review to be organised: data collection and validation concerning projects and programmes and programme-budgets and organisation of the actual sector review.” (p.7)

2. Examination of the experience of the evaluation of the Paris Declaration
in support of Mali’s evaluation system

2.1. Collaborative process of the evaluation of the Paris Declaration

Reaffirmed in the Accra Agenda for Action at the 3rd High-Level Forum in 2008, the independent evaluation of the progress accomplished is an integral part of the Paris Declaration. As such it constitutes a principle jointly agreed by the partner countries of the technical and financial partners.

Mali was chosen by the Development Assistance Committee of the Organisation of Economic Cooperation and Development (OECD DAC) as a pilot country to conduct a review of aid effectiveness. It is within this framework that the country participated in Phase 2 of the overall evaluation that was focused on a results-based analysis and whose objective was to highlight the achievements.

The evaluation had an absolutely collaborative nature. It was conducted by country stakeholders under the aegis of the Aid Harmonisation Secretariat, a structure of the Ministry of the Economy and Finance, and the interface of the Government of Mali with the technical and financial partners.

Moreover, the entire evaluation process was conducted under the aegis of the National Reference Group, a technical core composed of the Technical Unit of the Poverty Reduction Strategic Framework, the Aid Harmonisation Secretariat and the Technical pool of the financial and technical partners.

The evaluation terms of reference were adopted jointly by the Government of Mali and the technical and financial partners, through the National Reference Group mentioned above, the technical core that administrated and monitored the implementation of the other operational stages:

- Validation of the evaluation approach and methodology;
- Validation of the planning and the agenda;
- Organisation and programming of the interviews with the structures concerned by the evaluation;
- Analysis of the preliminary results and submission of the amendments;
- Validation of the evaluation report.

It was conducted by an independent consultant under the supervision of the core team of the National Reference Group. The civil society, the private sector, all of the governmental bodies and structures and technical and financial partners involved in the management of development aid participated:

- National directorates under the supervision of the Ministry of the Economy and Finance: Treasury and Public Accounting, Budget, National Directorate of Development Planning, Public Debt, Public Procurement;
- The Public Finance Reform Support Unit (CARFIP);
- Finance and Equipment Directorates of ministerial departments;
- Planning and Statistics Units of sector departments;
- The Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation;
- The Ministry of Health/National Health Directorate;
- The National Directorate of Local Authorities (DNCT);
- The National Agency of Local Authorities (ANICT);
- Joint consultation frameworks for technical and financial partners and the Government of Mali, particularly the Joint Country Support Strategy;
2.2. Contribution of the evaluation of the Paris Declaration to strengthening Mali’s evaluation system

2.2.1. Deepening the evaluation of the status of the implementation of the PNAEA and the SCAP

The first effect of the evaluation of the Paris Declaration was the emergence of the need to carry out an in-depth analysis of the said evaluation through the results accomplished in the implementation of the action plan of the Joint Country Support Strategy (SCAP) and the National Action Plan on Aid Effectiveness (PNAEA). This need was seen jointly by the country stakeholders and the technical and financial partners.

It is important to note that the PNAEA was drafted on the initiative of the Government of Mali with a view to operationalising the Paris Declaration through the strengthening of the level of ownership in the process of designing and implementing public policies so as to achieve greater aid effectiveness.

The SCAP is a strategic work paper that constitutes a common support framework of technical and financial partners, aligned with the GPRSF. It contains the conditions for achieving the results sought, in compliance with principles and indicators of the Paris Declaration and as defined in the Government of Mali’s development policies and priorities.

In order to avoid parallel exercises, the evaluation of the SCAP and PNAEA was already integrated in that of the Paris Declaration, given that one of the evaluation questions concerned the results obtained in terms of aid effectiveness. Therefore, informative recommendations on the two plans were drafted by evaluators. However, a systematic analysis of the implementation was not conducted, particularly regarding the results that were achieved or not achieved, the causes, and in terms of changes in behaviours of the actors (Government of Mali, technical and financial partners).

This deepening of phase 2 of the evaluation of the Paris Declaration was conducted by structures located in the same place. The target objectives were to:

- Carry out an analysis of the implementation of the two plans under the aspects of:
  - Programming that was coordinated and aligned with the GPRSF;
  - Predictability of financial support;
  - Aid modalities that are conducive to alignment with the country systems and procedures;
  - Alignment and harmonisation of procedures and the coordination of interventions;
  - Complementarity and distribution of work;
  - Political dialogue.
- Contribute to ongoing progress by proposing actions to improve the implementation of commitments made;
- Propose modalities for merging the two plans.

This entailed detailed exploration and a critical analysis exclusively focused on the level of implementation of the two plans, in order to draw lessons (identification of the progress and shortcomings) and constantly improve aid effectiveness so as to achieve development effectiveness. The main lessons drawn from this action constituted a solid basis for drafting the second SCAP, with
a common action plan for the Government of Mali and technical and financial partners as stipulated in one of the recommendations of the evaluation of Phase 2 for Mali. Also, it highlighted:

- Mutual and collective accountability of the Government of Mali and the technical and financial partners and monitoring structures with regard to the results achieved;
- Insufficiently affirmed country ownership, despite progress.

2.2.2. The evaluation of the Paris Declaration and the partner-donor evaluation system in Mali: difficulties, lessons and effects

The significant impact of the evaluation of the Paris Declaration and of evaluations of the SCAP and PNAEA is the increase of joint missions and joint analytical work in collaboration with structures of the Government of Mali. These analytical missions and work are conducted in most Thematic Groups according to SCAP directives.

The conclusions of some of these missions led to collaborative evaluations conducted under the leadership of country stakeholders.

Donors and the Government of Mali each experienced different difficulties and learned different lessons identified in the evaluation of the Paris Declaration depending on the principles and the indicators and consequently their commitments.

2.2.2.1. At the level of country stakeholders

The evaluation of the Paris Declaration revealed a number of weaknesses including:

- The weak leadership of the Malian party regarding ODA coordination and managements;
- The absence of a formal national policy on ODA coordination and management;
- Institutional dispersion in aid management;
- A difference in interests between the Ministry of Finance and sector departments which in order to safeguard a certain autonomy of management and reduce and their dependence to the former, continue to prefer the “project” modality to the approach based on programmes and budget support;
- Accounting difficulties;
- The weakness of a results-based culture in turn leading to weak administration performances;
- The weakness of the reporting on the use of the ODA resources.

Major recommendations in connection with these weaknesses (among other things) and concerning country systems and structures addressed:

- Strengthening country ownership by substantial political support;
- Improving performances of ODA coordination and management structures;
- Streamlining the ODA coordination and management system;
- Improving the reliability of data on aid and the budget;
- Strengthening the evaluations of public policies.
Since 2011, efforts made by the Government of Mali, with support from the technical and financial partners, have helped strengthen the coherence of the entire evaluation process for public policies and aid programmes.

Various aspects of the process of conducting reviews (project and programme reviews, sector reviews, GPRSF review, joint budget review) were improved:

- The terms of reference of each review with an inter-linkage of different reviews in terms of input and output;
- The streamlining of the agenda of each review;
- The drafting, adoption and enforcement of a harmonised review timetable throughout the year, taking into account the contextual contributions of a one review to another. This timetable also and especially takes into account the budget cycle and the need for all of these exercises to take place before the draft budgetary action is examined by the National Assembly before the constitutional deadline, or the first Monday of October.

All of the governmental structures in charge of ODA coordination and management at sector or national level are now organised to meet the imperatives agreed in this framework.

The system to produce, collect, compile and analyse data of the development results and in relation with aid effectiveness was improved. This consisted in institutional strengthening of the Planning and Statistics Unit (strengthening human resources and logistics capacities) and in redirecting their mandate.

Concurrently, the consultation mechanisms and frameworks for the Government of Mali and technical and financial partners regarding the coordination and evaluation of aid effectiveness and development results were revised and strengthened. The basis principles regarding the assessment of results were agreed: common definition and agreement between the Government of Mali and technical and financial partners on the indicators, quality control of the terms of reference of reviews and evaluation, reliability of data.

The notable effect of the evaluation of the Paris Declaration is:

- Stronger involvement of civil society organisations in other specific evaluations;
- Emergence of a network of evaluators in Mali (Malian Evaluation Association);
- Gradual development of a Results-Based Management network.

However, this involvement of civil society continues to be impacted by its weak capacity development regarding evaluation of development programme results. The same can be said for the professional skills within the network of evaluators for conducting collaborative evaluation work.

**2.2.2. At the level of donor countries**

The examination of results of the evaluation of the Paris Declaration has shown that donors have trouble delivering their commitments for several reasons: “With a number of striking exceptions, donors and agencies have so far demonstrated less commitment than partners countries to making the necessary changes in their own systems. Some have been too uncoordinated and risk averse to
play their expected proactive part in their relationship.” (Evaluation of the Paris Declaration-Final Report-May 2011 p xi). This conclusion of the evaluation implicitly indicates:

- An absence of strong support for institutional reforms required by the implementation of aid effectiveness commitments;
- A communication gap, even disconnect, between head offices and representatives in the field with regard to operationalising the agreed principles;
- Difficulty in establishing consensus, with regard to differences in views, and especially in interests, but also certain tendencies to maintain the status quo;
- Finally, a break between the high-level decision-making bodies in transmitting messages to the technical level so that they can be translated in concrete terms.

The other major difficulty revealed relates to the weak capacity development. Although it can be shared, this weakness can be attributed much more to donors:

- Technical cooperation, whose mission and purpose is understood in many ways, working more in action than in learning;
- Technical assistance is provided in some cases only for monitoring and controlling the resources allocated by the donor;
- Country stakeholders and non-governmental organisations have trouble mobilising resources from partners to conduct capacity development programmes.

2.2.2.3. At the level of country stakeholders and donors

One of the unexpected but predictable effects in the implementation of the Paris Declaration is that it contributed to increasing transaction costs considerably in aid delivery and management. This situation, in principle transitory, because it is a period of learning for all of the actors, is explained by the fact that the actions initiated in the implementation of the Paris Declaration have for the most part a joint nature and therefore constantly require cooperation among donors, and in turn among donors and country stakeholders, including other families of actors.

3. Typical case studies of other collaborative partner-donor evaluations

Cases of collaborative evaluation presented below concern:

- The Support Project for the Rural Development of the Daye, Hamadja and Koriomé Plains (PADR-PDHK), financed by the African Development Bank (African Development Fund-ADF funds) and implemented by the Ministry of Agriculture;
- The joint evaluation of budgetary support operations in Mali from 2003 to 2009.


3.1.1. Context and rationale

The agricultural economy in Mali continues to be greatly impacted by climate vagaries, although it has considerable potential in water resources and land for irrigation. Grain production has trouble meeting the needs of the country. The desert regions especially have experienced chronic shortages. The decrease in rainfall observed over the last 40 years has greatly affected the entire basin upstream of the Niger River, generating a decrease in the reach and the duration of high water and
even a reduction in farmed land. Given this dependency on rainfall and the constant food security challenge of Sahel countries, in the early 1980s the Malian authorities began focusing on setting up irrigated areas by controlling the water on land plots.

Irrigated agriculture is the structural response to dependence on climate vagaries. The project is part of the national irrigation development strategy framework that is one of the main instruments of the implementation of Mali’s accelerated growth strategy in the country’s coherent development planning mechanism. It has its foundations in the ongoing decentralisation process marked by spatial planning and giving local governments and farmer organisations more responsibility.

3.1.2. Objectives and expected results

The Support Project for the Rural Development of the Daye, Hamadja and Koriomé Plains aims to alleviate poverty by reducing the structural grain shortage in the Timbuktu region and improving the population’s living conditions thanks to decentralised rural and participatory development. Specifically, the objective sought at the end of the project is a lasting increase in agricultural production in three areas, through adequate hydro-agricultural development of irrigable land (Koriomé: 650ha, Daye: 390ha, Hamadja: 620ha) and the strengthening of management and maintenance duties of cooperatives.

Results related to these objectives are:

- Poverty reduction of the populations and improvement of living conditions:
  - Increase in farmers’ revenues;
  - Increase in the calorific intake of families farming in the areas;

- A lasting increase in agricultural production in the three developed areas:
  - Gradual and constant increase in rice, cow pea, bourgou productions;
  - Management and maintenance duties of sustainable cooperatives: union created, operational accounting system, areas serviced;

- Hydro-agricultural developments via the consolidation and restoration of the areas:
  - Daye: viability of the access trail, protection of the ring dyke, epi-dyke, refilling of trails, recovery of 30ha, development of 10 additional ha, protection of small works;
  - Hamadja: protection of the ring dyke, additional lining of channels, cleaning of drains, refilling of trails;
  - Koriomé: renovation of all main channels, rehabilitation of works, resumption of trails, replacement of three engines, addition of 1 external pumping unit;

- Institutional support:
  - Duties of cooperatives are reinforced;
  - Decentralised departments are supported;

- Rural development
  - Basic infrastructures in place: drilling, wells, schools, health centre, training centre, local crafts centre;
  - Trained female and young farmers: literacy education, animal draught cultivation, truck farming;
  - Revitalised organisations and groups;
  - Operational credit system;
  - Enhanced protection of the physical environment.
3.1.3. Collaborative evaluation

Collaborative evaluation is one of the systematic principles used in the internal AfDB procedures for all programmes and projects in its cooperation portfolio with partner countries. It is a provision in the financing agreement. The idea was therefore subsequently agreed upon by the Government of Mali and the AfDB for this Support Project for the Rural Development of the Daye, Hamadja and Koriomé Plains, as was the case with all other programmes and projects stemming from the Government of Mali and AfDB’s partnership.

It was an external evaluation conducted at the end of the project on the basis of documents on the project design and implementation, but especially on the analysis of project completion report.

All the key components of the evaluation process were defined and conducted jointly:

- Determining the evaluation period;
- Formulating the terms of reference;
- Recruiting and hiring the consultant;
- Monitoring the conduct of the evaluation;
- Analysis and acceptance of the evaluation report.

However, it is important to note that the financing of the evaluation is ensured by the AfDB. Moreover, the report is presented according to a formal standard format of the AfDB.

The Government of Mali is responsible for carrying out the tender process (drafting and publishing calls for tender) according to national procedures, as well as the coordination of the evaluation mission in the field.
3.1.4. Lessons drawn from the collaborative evaluation process

Despite the shortcomings noted, the collaborative evaluation process revealed lessons for both partners and donors in terms of mutual accountability and joint learning. These lessons constitute joint experiences that justify the need for close and systematic collaboration between partner countries and donors for more effective development programmes.

3.1.4.1. Joint learning

Collaborative evaluation enabled joint learning, both regarding the conduct of a collective evaluation process and aspects related to the main principles of the Paris Declaration which are alignment with partner country priorities (the project falls under rural development policy and the poverty reduction strategy of Mali), the use of country systems and procedures and harmonisation with other technical and financial partners working in the same area and in the same region.

Financial management, procurement and monitoring systems are based on systems used by the Government of Mali. The environmental monitoring of the project ensured by the regional technical services was considered to be satisfactory.

From the time the project was formulated to its evaluation, the AfDB worked with the other partners involved in the area of hydro-agricultural development in Mali such as the FAO, the European Union, and the World Bank, which ensured coherence and more effective interventions.

3.1.4.2. Mutual accountability

Joint and particular performances of the Government of Mali and the AfDB in designing this project, its implementation and its completion were evaluated. This exercise addressed:

- Compliance with agreements concluded in the project and other contractual provisions;
- Fiduciary provisions: AfDB approval of requests to replenish the working capital. With regard to this point, Mali satisfied its commitments in the loan agreement by regularly providing the project with national budget resources from the time the project started;
- Monitoring and evaluation of the project: both the donor and the partner conducted the monitoring missions concluded under the financing agreement according to the AfDB procedures and those of the Government of Mali. The recommendations stemming from these missions were taken into account in the implementation;
- Environmental protection measures.
3.2. Case of the joint evaluation of budget support operations in Mali

3.2.1. Budget support in Mali

Budget support is defined as an instrument to finance the budget of a partner country through the transfer of resources of a donor country or an external financing agency to the public purse of the partner country. The transferred funds are then managed in line with budgetary procedures of the beneficiary country.

It is an aid delivery procedure adopted by the development partners and partner countries aiming to improve predictability and in doing so have cooperation move towards an approach that is more focused on programmes.

The purpose of budget support is to improve the effectiveness and efficiency of development cooperation through direct contributions to the implementation of national development strategies.

Budget support can be general (ABG) or sector based (ABS). It is provided on the basis of specific agreements concluded between the Government of Mali and the technical and financial partners:

- The Framework Arrangement, an agreement that is comprehensive in nature, covers all types of budget support and sets out general principles that govern budget support, notably regarding reciprocal commitments and implementing procedures;
- A specific arrangement relating to macro-economic budget support (ABG);
- Specific sector arrangements concerning budget support for each sector covered.

The specific arrangements set out, for each type of budget support, some general provisions of the framework arrangement, particularly the context (sector and programme objectives benefiting from budget support and to which partners commit), stakeholders (ministries and partners concerned), partners’ financial pledges, common disbursement conditions, documents that must be provided by the Government of Mali and monitoring, evaluation and audit provisions.

- Bilateral agreements with each partner involved in providing budget support that confirm and set out, for each type of budget support, provisions that are both general (the framework arrangement) and specific (the corresponding specific arrangement), and possibly introducing provisions that are specific to each partner provided that they are compatible with those of the framework agreement and other agreements.

The bilateral agreements are legally binding, unlike arrangements.

The evaluation covered 32 budget support operations (out of a total of 33) from 2003 to 2009:

- 17 ABG operations;
- An ABS operation in State decentralisation and reform;
- 9 ABS operations in education;
- An ABS operation in management and public finances;
- 4 ABS operations in health and social development.

The 33 operations of budgetary support for the period amounted to 634 billion CFA Francs. In 2009, budget support accounted for 42% of official development assistance provided to Mali, versus 12% in 1999.
3.2.2. Evaluation objectives and results

The objective of the evaluation is to assess to what extent budget support successively provided the Government of Mali with the means to implement its national and sector strategies and helped increase their effectiveness and efficiency so as to achieve lasting results and impacts on growth and development.

The evaluation should produce results that:

- Beyond their use to enable each donor country to be accountable, should improve their support to the partner country’s strategy,
- Will be useful to the government of the partner country, with regard to taking decisions and being accountable to their citizens,
- Will be useful to any other actor involved or affected by budget support, for example the citizens and institutions of Mali.

On the basis of a retrospective analysis, the evaluation should be future forward and provide recommendations based on lessons learned. It should provide information about:

- Conditions in which budget support has an effect (or not), the intensity and the nature possible (positive or negative) of the effects on Mali, and in other countries where lessons learned from the evaluation will be transferred;
- The design and execution of future budget support operations in Mali;
- Improvements that donors need to put into place to maximise the effects of budget support;
- Breaks, limitations coming from governmental policies, institutional structures and administrative provisions in Mali, which could impede effectiveness and the global impact of public expenditure and targeted public policies.

3.2.3. Collaborative evaluation

The evaluation of budget support operations in Mali was a pilot exercise in the area proposed by the OECD DAC and approved by the Malian authorities.

It was a joint evaluation under the supervision of the European Union (Joint Evaluation Unit) in partnership with Canada and Belgium. Three organisational structures collaborated on the conduct of the evaluation:

- A management committee co-chaired by the European Union and the World Bank;
- A National Reference Group made up of ministerial departments of the Government of Mali that are recipients of budget support and the main technical and financial partners that are providers of budget support;
- Working group on the evaluation of budget support of the OECD DAC.

It is the Commission of the European Union that ensured the general organisation leadership and the coordination.

3.2.4. Main conclusions of the evaluation in connection with the evaluation of the Paris Declaration

3.2.4.1. Alignment with national policies and strategies
The budget support instrument was found to be a good financing mechanism to Mali’s national strategy and sector priorities. Considered to be additional resources used at Malian authorities’ discretion, budgetary support enabled Mali to increase significantly priority expenditure of the evaluated period. Used in line with current priorities, it helped boost macroeconomic stability.

In addition, the conditions agreed within the framework of budget support led Mali to accelerate the implementation of some policy and institutional reforms, particularly decentralisation and deconcentration.

3.2.4.2. Budget support predictability

Disbursements of budget support were satisfactory throughout the period (over 90%), despite a few late quarterly disbursements. This helped the Malian State better plan and implement priority programmes of national development policy.

3.2.4.3. Alignment with national procedures

Budget support granted is included in the national budget and placed in the public purse. It is consequently administered in compliance with Malian public finance management rules and procedures. It has had an immediate effect of reducing transaction costs and decreasing parallel units.

3.2.4.4. Harmonisation

Frameworks for defining policy mechanisms and operationalising budget support were appropriate consultation processes of technical and financial partners for harmonising their support in Mali. These consultations focused on a joint analysis of the context and priorities, as well as drafting the framework arrangement and specific arrangements for budget support, mainly in order to define common conditions.

3.2.5. Effects and lessons learned from budget support evaluation

The collaborative nature of budget support evaluation in Mali, its conclusions and recommendations made are a set of components that influenced some development cooperation practices involving the Government of Mali and the technical and financial partners.

3.2.5.1. Monitoring and evaluation of programme strategies

The monitoring and evaluation of priorities and programmes benefiting from budget support was conducted with collaborative mechanisms involving the Government of Mali and technical and financial partners, which are reviews (mainly sector reviews, the joint budget review and the GPRS review). Once the time overlap of certain reviews and the additional costs they generate were noted, the joint evaluation of budget support recommended better harmonisation and streamlining (relevance and coherence of indicators and triggers) of the monitoring and evaluation mechanism in the harmonised timetable. The harmonised timetable was then the subject of the diagnostic study which came to the same conclusions. Improvements observed in the conduct of the reviews, including certain technical and financial partners’ deciding not to conduct portfolio reviews in particular (bilateral reviews), were the result of this recommendation.
In addition, the budget support evaluation recommended specific evaluations of priority policies and programmes alongside reviews. This was the case for decentralisation policy and support programmes for education and health.

3.2.5.2. Improvement of dialogue and mutual accountability frameworks

Until now the dialogue frameworks were seen as opportunities to determine whether or not the Government of Mali’s commitments of budget support disbursements have been delivered. It was recommended that these frameworks be better harmonised, both in their planning and their content, to enable exchanges that are more focused on improving the definition of policies and their implementation, according to a common and shared view.

The technical and financial partners and the Government of Mali have now included development cooperation in a support approach. This is why the Joint Country Assistance Strategy has become Joint Country Support Strategy. Much more than a change in name, it is the recognition that technical and financial partners and the Government of Mali are mutually accountable for the results achieved with ODA.

3.2.5.3. Joint learning and capacity development

The use of public finance management system and procedures to provide and financially administer budget support enabled the technical and financial partners to understand this system, particularly the difficulties that can impede effectiveness and efficiency of support. In addition to cumbersome administrative procedures, weak human resource capacity was noted in defining, planning and implementing policies and programmes.

Following the recommendations, the structures in charge of formulating, planning, monitoring and evaluating ODA were provided occasional or constant technical assistance, building the capacities of national resources.

4. Opportunities for collective partner-donor evaluation work

Collaborative evaluation has been an ongoing practice in Mali for several years. It is important to note that all of the reviews (main national evaluation procedures) described in the second part of this paper are conducted with a collaborative process. Moreover, almost all of the so-called traditional technical and financial partners generally agree on and conduct a joint evaluation of large-scale projects and programmes. It can therefore be affirmed that collaborative evaluation is a practice that has been established between the Government of Mali and the technical and financial partners.

4.1. Areas with the most potential for collaborative evaluations between the Government of Mali and technical and financial partners

The areas in which joint evaluations of programmes and projects can be conducted are those defined as priorities both by the Government of Mali and technical and financial partners and in which the technical and financial partners are active. They include:

- The agricultural and rural economy;
- The development of infrastructures;
- Education and vocational training [see Annex 4];
- Health;
- Justice;
- Decentralisation and institutional development;
- The environment and climate change.

As is the case with budgetary support operations (2003 – 2009), the Economic Plan for the Sustainable Recovery of Mali (PRED) covering the period 2013 -2018 and receiving coordinated financing from technical and financial partners to address Mali’s need in the face of the political and security crisis situation could be the subject of a collaborative evaluation.

The same can be said for the Joint Country Support Strategy 2015 – 2018 (SCAP II), which in this phase is taking a notable step forward in the coordination of ODA actions with experimental joint programming.

4.2. Factors that can strengthen or weaken the benefits of partner-donor evaluations

The main factor improving collaborative evaluations and strengthening their positive effects is the will of the Government of Mali and technical and financial partners to conduct them. In addition to the already established practice of collaborative evaluation, the technical and financial partners and the Government of Mali are now programming development actions together. This reflects a common attitude of the Government of Mali and technical and financial partners that could promote the implementation of collaborative work of development programmes and projects.

Joint programming means a collective work process of technical and financial partners for formulating, implementing, monitoring and evaluating activities aiming to achieve development results in an effective and efficient manner according to the priorities set by the State of Mali. This makes it possible to avoid duplication, reduce transaction costs and maximise synergies between development partners and between development partners and country actors, particularly the Government of Mali.

Joint programming is an important measure of the Joint Country Support Strategy (SCAP), a joint strategic document of the Government of Mali and technical and financial partners for development, in coordination with the Growth and Poverty Reduction Strategic Framework.

However, a number of cumbersome factors have reduced the benefits of collaborative partner-donor evaluations:

- The ownership of the country stakeholders remains insufficient. The initiative of evaluations rarely stems from the Government. They are ultimately conducted out of contractual obligations because they are included in clauses of financing agreements. Such an attitude explains why accountability occurs less in the direction of national populations and more towards technical and financial partners, and that it aims more to mobilise external financial resources;

- The use of the national systems and procedures should help improve this ownership. But a downside of the country system is that its procedures and their application often slow the process. This situation can be explained by the weak national structures of the results-based culture;
• Weak monitoring of conclusions and recommendations made in evaluation that most often translate into a systematic absence of an examination of progress from one evaluation to another;

• National capacities for conducting evaluations are weak. This weak capacity can be seen at the level of the Government of Mali and private external resources. A national network of evaluators is being built. It is still in its early stages and largely below needs;

• Weak political support for evaluation results that are rarely owned by political authorities, who thereby miss an opportunity to question all of the actors.
Country Case Study
-
Mozambique
<table>
<thead>
<tr>
<th><strong>Name of the country</strong></th>
<th>MOZAMBIQUE</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Name of the country coordinator</strong></td>
<td>Hanifa Ibrahimo</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Function of the country coordinator</strong> (job title, department, Ministry)</td>
<td>Head of Department, Aid Coordination and Effectiveness Department, Ministry of Economy and Finance</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Official address details of the Country Coordinator</strong> (including direct telephone line and e-mail)</td>
<td>Ministerio De Economia E Finanças Av. Ahmed Sekou Toure 21, Flat 93 Caixa Postal 4087 Maputo, Mozambique Tel: +258 827187750, +258 846802960 – Hanifa Ibrahimo +258 820886985, +258 845002536 – Orlando Penicela <a href="mailto:hanifa.ibrahimo@gmail.com">hanifa.ibrahimo@gmail.com</a>; <a href="mailto:hibrahimo@mpd.gov.mz">hibrahimo@mpd.gov.mz</a> <a href="mailto:lando@live.com.pt">lando@live.com.pt</a>; <a href="mailto:openicela@mpd.gov.mz">openicela@mpd.gov.mz</a></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Personal address details of the Country Coordinator for backup purposes</strong> (including mobile number and e-mail)</td>
<td>As above</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Name(s) and functions of the author(s) in charge of the country study</strong></td>
<td>Imran Aziz (Consultant at MB Consulting)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Was there a steering committee or in-country reference group in charge of supporting the country study?</strong></td>
<td>The Steering Committee was jointly composed by the Ministry of Planning and Development, the Ministry of Finance and Sweden (from the Donors side).</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Did you hold a validation workshop for the country study?</strong></td>
<td>Yes, Launching and Validation Meetings where held with the presence of the Steering Committee members.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Please briefly describe the follow-up steps that you intend to take following the completion of the country study</strong> (including steps undertaken so far if any)</td>
<td>Agree and design with Donors a mechanism capable of Monitoring and Evaluating ODA flows as well as the wider follow-up on aid effectiveness commitments (all Development actors).</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Project coordinator responsible for the country</strong></td>
<td>Ziad Moussa</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Name of the External Quality Assurance expert(s)</strong></td>
<td>Jim Rugh (Quality Assurance Expert) Lucien Back and Ziad Moussa (Project Coordinators) Mohamed Hedi Manai (Thematic Author)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>First draft received on (date)</strong></td>
<td>07/2014, revised draft 09/2014</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Final draft received on (date)</strong></td>
<td>03/2015</td>
</tr>
</tbody>
</table>
1. INTRODUCTION

1.1. Background and context of the country study
From the early 2000s Mozambique has been regarded as a leader in the aid effectiveness agenda. In many respects Mozambique was “ahead of Paris” in terms of its stance on mutual accountability, budget support dialogue and the recording of aid data. As a result, from 2005 onwards, Mozambique became a focal point for a number of joint evaluations with different objectives, which are illustrated in Table 1 below.

Table 1: Monitoring and Evaluation of external aid in Mozambique, 2005 – Present

<table>
<thead>
<tr>
<th>Year</th>
<th>Study</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2010-2011</td>
<td>Active participation in the process of monitoring and evaluating the Paris Declaration</td>
</tr>
<tr>
<td>2013</td>
<td>Active participation in the process of monitoring the Busan Declaration</td>
</tr>
</tbody>
</table>

These evaluations can offer positive opportunities to address bottlenecks in the delivery of aid through a process of formative learning. At the same time, they have cost a lot of money and have transaction costs associated with them.

This study offers an opportunity to take stock of the impact that these evaluations have had on the aid effectiveness agenda in Mozambique by assessing the degree of joint collaboration between the Government of Mozambique (GoM) and the donor community.

MB Consulting and the External Aid Unit of the Ministry of Planning and Development (MPD) of the GoM conducted the study jointly. The project coordinators provided the broad methodology and technical backstopping, but this was tailored by the findings of the case studies and the input from key stakeholders during this period. The study was conducted between July and August 2014, broadly consistent with the timeline illustrated in Figure 1:

1 Interview comment
2 Els Berghmans: former full time TA support for the External Aid Unit in MPD, now with EU and Caroline Ennis: former full time TA support for the external aid unit in MPD, now with Irish Aid. Carlos Castel-Branco (Institute for Social and Economic Research)
1.2. The country evaluation system

The study assesses how the joint evaluations in Table 1 have helped develop and strengthen the evaluation system in Mozambique. An evaluation system is defined in this context by the level of domestic capacity to own, supply and follow up on evaluation findings as depicted in Figure 2 below. A strong evaluation system is characterised by institutionalised formative learning and strong domestic capacity to assess the provision and quality of aid. This framework builds on the more technocratic OECD definition, which focuses on finer details such as developing a terms of reference, procurement and language dissemination of the evaluation. Whilst these are important, they do not form the main body of the analysis, but do form part of the technical annexes.

Figure 2: Framework to assess Mozambique’s evaluation system

In order to gauge the current strength of the evaluation system and its evolution since 2005, a focus group discussion was held with members of the Mozambique government, who have participated as reference group members in evaluations since 2005. Table 2 below illustrates some of the main observations from the discussions.

Table 2: Assessment of Evaluation System following focus group discussions

<table>
<thead>
<tr>
<th>Dimension of Evaluation System</th>
<th>Observations from reference group members</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Ownership</strong> - to demand evaluations internally based on domestic problems</td>
<td>This has improved over time, with both the GoM and donors having clearer ideas around where improvements are required in the delivery of aid. Questions were raised as to why the GoM has not taken a greater stance to lead some of these processes and to clearly identify what it wants, particularly across different government entities and at the higher political level.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Sustainability</strong> - ability to supply evaluations in a flexible way</td>
<td>Improvements have been made, both within the GoM and through the use local consultants and a national reference group to supply analysis and feedback. Questions were raised regarding the need for more evaluations vs. the need to strengthen standard systems and processes, for example, the</td>
</tr>
</tbody>
</table>

---

3 The focus group discussion was part of the launching of the study on July 4 2014. It comprised of reference group members from the 2011 Paris Declaration Evaluation and both General Budget support evaluations from the Ministry of Planning, Ministry of Finance, Foreign Affairs and Agriculture.
sector working group process.

Concerns were raised in this area. The reference group was formed in order to help the production of the evaluation, but it has no mandate to be used in the follow up stages. Wider links to organisations and networks have not really materialised as the work predominantly a bilateral process between the external aid unit of the GoM and donor country offices, neither of which have a sufficient mandate to follow up on recommendations.

1.3. Methodology, case study selection and structure

The study adopts a case study approach to assess how different types of evaluations have contributed to the strengthening of the evaluation system described above. The Paris Declaration Evaluation (an international evaluation) had to form part of these case studies as a core requirement in the terms of reference. In addition, the external aid department felt it necessary to share experiences of a domestically led evaluation (evaluation of donor performance) and an external evaluation (2014 General Budget Support Evaluation). The characteristics of these evaluations are illustrated in Table 3 below.

Table 3: Objectives, Case Studies and Characteristics

<table>
<thead>
<tr>
<th>Evaluation Type</th>
<th>Case study and characteristics</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1. Review of Paris Declaration Evaluation (PDE) - 2010</td>
<td>Externally prepared (KPMG) based on international management structures and methodology.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Given the heterogeneity of the three case studies, this study does not attempt to rank the type of evaluation against the three areas in the conceptual framework. Instead, it attempts to distil cross cutting comparisons to identify lessons learnt that can be discussed for improvements going forward.

The paper is structured across six sections and a series of technical annexes:

---

4 During a review of the draft study to the donor economist group a pertinent issue was raised regarding the choice of case studies. It was suggested that sector reviews be included due to their tangible impact on aid effectiveness.
Sections 2 - 4 analyse the collaborative framework around the three case studies respectively.

Section 5 provides a synthesis of the findings in the form of principal conclusions.

Section 6 assess different options for future collaborative studies in Mozambique in the future based on the case study findings

Technical Annexes provide more detail for each case study using the standard template provided in addition to a list of interviewees, documents consulted and the detailed work plan for the study

The limitations and challenges of this study have centred on the institutional memory on the side of donors. Whereas a core team of GoM officials have remained involved in this process from 2005, the high rate of turnover on the donor side meant that only a few of them could meaningfully contribute on the change processes over time relating to the case studies. Unfortunately, the tight and strict timeframe set for the National Studies (at the international level) also coincided with the donor holiday period so interviews were further limited.

2. THE PARIS DECLARATION EVALUATION

Ownership
The GoM was invited to take part in this cross country evaluation. Within Government there was not a clear stance of who would lead the process between the Ministry of Foreign Affairs (MINEC) and the MPD. Eventually the MPD became the logical choice through the external aid department. The evaluation offered the technical staff in MPD a number of opportunities to take an active stance in the evaluation design, but realistically this responsibility fell to one or two individuals, who were managing multiple workloads. For genuine decision-making, higher political decision making and buy-in was required. De facto, the derivation of the methodology and country analysis was conducted externally, so this was an opportunity missed.

The opportunity to be included in these processes did however enable elements of lesson learning. For example, the working processes of the reference group and involvement of wider stakeholders for feedback and quality assurance was later replicated for later evaluations.

It has to be acknowledged however that throughout several processes, the Government has not been able to fully take advantage of ownership opportunities that emerged due to limited technical capacity. This weakness restrains the Government ability to effectively engage in the core discussions on the Technicalities of the Evaluations (Methodologies, approaches, analytical frameworks...).

Sustainability
There was no sustainability component built into the original proposal, but an in-house medium-term consultant ensured that a core group of government officials shadowed the technical team on analysing data behind the assessment process of key indicators. This has certainly helped the External Aid Department to develop a new set of skills beyond the conventional role of meeting donors and ensuring that agreements are signed, recorded and

---

5 Interview comment
conditions followed up on. Joint Working Teams involving the Consultant[s] and the MPD Aid Dept. staff, allowed an effective transfer of M&E-relevant skills to occur through Coaching, which would most likely not be the case had the PDE been fully commissioned to an externally-based Consultant. Rather than accidental, this modus operandis reflected a medium-term vision that in the future, the Government should be able take the lead in similar processes.

Follow-up
Positive steps were taken with regards to follow-up on the findings. For example, as the GoM updated its Poverty Reduction Strategy (PARP II) the 19 principle budget support donors made strong efforts to ensure alignment of their country strategic plans to this process. Mozambique was therefore scoring very well in terms of PDE targets, led by a progressive group of likeminded donor reformers and a growing external aid department. Again, however, a similar trend emerged in that this process was heavily driven at the technocratic level, whereas a higher mandate was required both from the GoM and donors for an effective alignment and division of labour process to take shape. Whilst good work, for example, was undertaken at the donor country office level and within the external aid unit, this did not transcend effectively from that technical to donor headquarters or GoM political decision makers. In fact, though both government and donors at the political level seem to be well aware and committed with strategic goals of the Budget Support partnership, sensitivity at that level to the processes, practical implications and costs implied by this partnership, is something that definitely has to be reinvigorated. The recent Budget Support evaluation came out with this same conclusion and emphatically recommended Government and donors to embark on a dialogue process aimed at addressing these constraints.

4. THE 2004-2012 GENERAL BUDGET SUPPORT (GBS) EVALUATION

Ownership
The 2004-2012 General Budget Support (GBS) evaluation was conducted through a consultative process in both design and implementation. A cross country approach was developed and shared with partner countries for feedback. This was quite different to the previous GBS study conducted in 2006 that was predominantly led by the University of Birmingham and a consortium of international organisations and consultants. In the recent study the GoM had the opportunity to comment on design, but also take an active role in the management structures of the process such as comments on the terms of reference, management group structure and the dissemination process. The external aid department again led this process, which was within their capacity, given the experienced gained from the PDE mandate, although arguably this required a much broader level of involvement at the sector and political level. This was particularly the case, as a number of sensitive corruption issues had recently surfaced calling into question the use of the modality.

Sustainability
To ensure a greater level of understanding around key debates, the national management group opted for a consortium of three consulting companies, one of them being based in Mozambique. A number of Mozambican individuals were part of the evaluation team, which in principle means that a relatively strong basis for sustainability and follow-up support was created. It is important however to distinguish here between the sustainable elements to organise and conduct an evaluation and the ability to understand the issues around the
budget support framework and help facilitate the systems and processes required to address aid delivery bottlenecks. Here, the dependency on the external aid department was seen as a drawback in assisting the facilitation of wider stakeholder understanding of the key policy issues, who were largely absent. Whereas the External Aid Department was established as a technical Secretariat with a merely coordinating role, there seems to be a growing yet unsustainable overreliance on this arrangement as the repository of the aid/budget support issue within the government. This setting has played both as consequence and cause of the sectorial ownership deficiencies.

Follow up
Efforts are underway to facilitate a follow up process to the GBS evaluation so it is too early to assess this process. Based on the findings of the above case studies efforts should focus across the whole of government and at the relevant political level to ensure change can be facilitated.

5. PRINCIPAL CONCLUSIONS

So what lessons can we learn from these three quite different evaluations?

The first, is that ownership is still at an early stage of development when considering a whole of government perspective. Positive efforts have been made with the external aid department, but there is an overreliance on what they can deliver on behalf of the GoM. A broader question that has arisen from the study is why has the GoM not taken a stronger stance, given the opportunities presented by a progressive aid effectiveness platform in Mozambique. A possible explanation is that as long as the key fundamentals of the Budget Support Partnership remained satisfactorily upheld, appetite at the political level to engage in “processes” was broadly low both within government and donors. This “relaxation” could be a hint to our understanding of why tense periods (so-called crispações) rather than regular dialogue spaces, were used by donors to push for certain reforms on a wide range of issues which they viewed as critical for the partnership.

The second, is that sustainability can be developed organically if there is a demand to learn in country, but in the three evaluations assessed, this was more of a positive externality than an inherent design characteristic. A broader question that arose from the three case studies is whether the focus should be on the sustainability to supply evaluations or the sustainability to set up processes and systems to confront government wide issues of aid effectiveness. This is currently missing in Mozambique.

The third is that follow-up requires an effective mandate, which remains particularly problematic on the donors’ side. On the one hand, the autonomy of Donors’ TROIKA (a steering body for the 19 Budget Support Providers), to effectively represent the group is increasingly tightened amidst the harmonization problems in it. On the other hand, with individual donors, decision-making power seems to be over-concentrated at the headquarters level, which allows little flexibility to country offices to decide on certain key issues and ultimately adds to the already difficult harmonization/coordination among donors and slows further the donor-government processes.

6 Interview comment
1. Lessons learned from CPDEs

- Three (3) main lessons that have emerged from the Collaborative Partner Donor Evaluation Experiences:
  
  o Medium term in-house consultant support proved to be a reliable strategy of building/ strengthening capacity through skills transfer and coaching
  
  o The Government still lacks the technical expertise that would allow it to not just be part of the management structures of M&E processes but most importantly, to effectively engage on the technicalities of such processes. This capacity weakness has impacted negatively on the sustainability of the M&E exercises.
  
  o The Government through the MPD Aid External Unit has taken up the lead in undertaking the Donors Performance Assessment. However, the narrow aid management setting built around the Aid Unit has led to an overreliance as to what it can achieve. Such overreliance has had negative implications on the wider stakeholder understanding of the key policy issues derived from the budget support debate and on follow-up of the Evaluations.

- Three main lessons learned from the CPDEs and other collaborative partner donor evaluation experiences on country evaluation capacity strengthening:
  
  o The inexistence of a centralized and autonomous M&E body, to some extent holds back the development of M&E expertise in Mozambique;
  
  o Efforts to strengthen national M&E processes and mechanisms have to go hand-in-hand with the stimulation of a relevant domestic demand for Evaluations (e.g. from policymakers).
  
  o M&E institutions will only effectively operate and serve their purposes if political commitment to back and fund them is in place.

- How do the lessons learned mentioned above prefigure future partner-donor evaluations?
  
  o Given that demand for Partner-donor Evaluations is low, future exercises need not to ensure prior support from relevant stakeholders in order to ensure its respective follow-up.
6. OPPORTUNITIES FOR COLLABORATIVE DONOR-GOVERNMENT EVALUATION WORK

From the case study findings, two pertinent questions have arisen. **Firstly**, are more evaluations required or do we need a consolidation of processes and priorities? Mozambique has been a testing ground for aid effectiveness evaluations, yet some critical processes around dialogue and aid data recording throughout the budget process are weak. The donor community and government counterparts are showing a declining appetite for more evaluations, but have expressed a need for improving systems and processes around the delivery of aid and using government wide structures rather than a narrow focus on the External Aid Department. **Second**, if more evaluations are to be conducted, there is need for greater selectivity around the bottlenecks that are being faced. Using existing structures here would be recommended such as M&E directorate in the MPD and strengthening cross ministerial functions to ensure effective follow up.

- **What will be the three main (Pilot CPDEs) that you want to implement in the next three (3) years and why?**

Since 2005, the government of Mozambique has been implementing a nationwide programme of capacity Development in Planning, Budgeting and Budget Execution aimed at bolstering the government’s abilities at District, Provincial and Central level. The **National Programme for Planning and Decentralized Finances** had the financial backing of 5 donors – UNDP, Netherlands, and Ireland, Switzerland and World Bank as well as the in-kind support from Germany. The programme had a strong component of Consultant Support at all levels, and its institutional legacy is now to be assessed. In fact, with the Programme now drawing to its closure (in June 2015), a joint final Evaluation is already on the pipeline.

- **What are the country organizations that could be interested in commissioning collaborative evaluations work and what will be the role of Country evaluation networks and mechanisms?**

The final Evaluation of the **National Programme for Planning and Decentralized Finances** will be commissioned by the Ministry of Economy and Finance (formerly Ministry of Planning and Development), as the Government entity that was in charge of the implementation.

- **What do you want to learn from the future pilot CPDEs?**

The aim of the Evaluation of the **National Programme for Planning and Decentralized Finances** is to build on the lessons of this programme in designing a future new programme targeted at consolidating the gains already achieved in improving Public Finance Management at provincial and District level. The Evaluation is expected to generate evidence of the positive impact of the programme so far, in order to maintain political and donor support for a future substitute programme.

- **What risks do you want to mitigate in future collaborative partner donor evaluation experiences or donor donor-led evaluations?**
The major risk to be mitigated in future Partner Donor Evaluations is **non-follow-up**. To achieve this aim, not only Sectors have to be fully engaged in all stages of the Evaluations but also, the political level (Ministers) has to be put well-aware of them. That is even more so when the Evaluations point to crosscutting/cross-sectorial bottlenecks. After all, it is not the Aid Coordination Department that will implement the Recommendations stemming from them.
Appendices

A1: Paris Declaration Template
A2: Programme Support Partners (PAP) Evaluation Template
A3: GBS Evaluation Template
A4: List of people interviewed
A5: Documents consulted
A6: Detailed work plan for the study

Annex A1: Paris Declaration Evaluation Template

' Decision on conducting the evaluation (including date, structure, main objective, etc.):

The idea of conducting the Paris Declaration evaluation was conceived following a guideline resulting from an international meeting on the issue in 2009. Ministry of Planning and Development (MPD) did not contribute to the initiative. Ministry of Foreign Affairs (MINEC) was present at this international meeting. However, the Government of Mozambique (GoM) decided that the evaluation should be the responsibility of the MPD, since this is the institution which works with issues related to cooperation and external aid.

' Establishment of cooperation mechanisms, e.g. donor and organization of countries or institutions involved, sharing responsibilities:

Countries selected for in the international evaluation of the Paris Declaration were closely involved in the overall coordination process for which they were recommended to establish Reference Groups at the National Level. In Mozambique, the Reference Group, whose responsibility was to ensure the quality of the final document, was composed of members of the GoM, partners, civil society, and academia.

Mobilization and channelling of funding for the logistics of the evaluation:

Finland agreed to fund the PDE in Mozambique, having agreed with the GoM to disburse the resources. The amount disbursed was registered as a project within budget and execution made by the GoM through the Single Treasury Account (CUT).

' Establishment of the management structure: Management Group, Reference Group, type and locations of meetings:

Apart from the management structure set at the global level to provide the general Guidelines, timelines and support,
management and reference Groups, were established at the national level to follow-up the effective on-ground work.

**Establishment of the evaluation standards:**

The evaluation standards at the national level were established by an adjustment of the global Templates, basic rules and international norms.

- **Development of the terms of reference (evaluative and methodological requirements):**

The ToRs were designed internationally by a coordination and management Group that included representatives of partner countries.

- **Procurement of the Evaluation (bidding process and hiring procedures):**

Logistics were coordinated by the GoM. Funds were disbursed and executed by the GoM through the Single Treasury Account. Since the Evaluation sought to assess the level of alignment and use of country systems, the PDE was seen as an opportunity to test the use of such systems. National procurement systems were used and the whole process was managed by MPD.

To assist in the evaluation process, a team of consultants (KPMG) was hired under a contract the GoM. The MPD negotiated and set the rules for collaboration.

- **Formulation of preliminary results (findings, conclusions, lessons learned and recommendations):**

The preliminary results were discussed in the first phase between the consultant and the GoM, then discussed with the country-based development partners and subsequently sent to the international reference group for quality assurance and feedback.

- **Assessment of the quality of the evaluation:**

The quality assessment was conducted by the GoM/national reference group, partners and international reference group.

- **Discussion of the preliminary results (feedback from stakeholders and interested parties in the evaluation):**

The preliminary results were shared with the Reference Group (GoM, partners, civil society and academia). Additionally, there were some international follow-up meetings (in some of the countries involved in the evaluation process, such as Zambia) where countries also used the opportunity share the experiences on how to tackle some challenges.

- **Finalization of the Evaluation report:**
The finalization of the report was the responsibility of the GoM and the consultants.

'**Dissemination of results (format, language, printing, electronic version available on the internet, seminars, media):**

The dissemination of the evaluation was the responsibility of the MPD, the report was published on the MPD website both on Portuguese and English.
Annex A2: Programme Support Partners Performance Assessment (PAP) 
Evaluation Template

The performance assessments of the PAPs are part of the mutual 
accountability between the Government of Mozambique (GoM) and the 
Programme Aid Partners (a group of around 19 Budget Support 
providers). The performance assessments are conducted on an annual 
basis and they reflect the donor performance against indicators of 
the performance framework (PAF) agreed between GoM and partners.

**Decision on conducting the evaluation (including date, 
structure, main objective, etc.):** The PAPs performance 
assessments started in 2005. Early in the process, the idea was 
to have an independent evaluation, so the six (6) first 
evaluations performed between 2005 - 2010 were exclusively 
conducted by independent Consulting entities (predominantly 
national consultants) with the direct coordination of the 
Donors. However, in 2009 after signing the final Memorandum of 
Understanding (MoU) between the GoM and the PAPs, the GoM 
realized that it made no sense to have the Donors (whose 
performance was being assessed) managing the evaluation 
process. Thereafter, the management of Performance Assessment 
process was owned by the GoM through the MPD. In this context, 
the seventh evaluation was conducted in 2011 by a joint team of 
Government (MPD), independent consultants (KPMG) and technical 
support from UNICEF. From 2012, the Government, through the 
MPD, took the sole responsibility for conducting the evaluation 
of the PAPs process in an effort to strengthen ownership.

**Establishment of cooperation mechanisms, e.g. donor and 
organization of countries or institutions involved, sharing 
responsibilities;**

The first assessments (the first six reports) conducted by 
independent consultants were managed and coordinated by the 
partner funding the evaluation and the consultants. The GoM 
only provided quantitative information and support in terms of 
coordinating interviews. However, in recent evaluations, after 
having appropriated the process, all coordination mechanism, 
the GoM/ MPD took the responsibility. The GoM became 
responsible for the entire Performance Assessment process (from 
launching the process up to its completion).

**Mobilization and channelling of funding for the logistics of the 
evaluation:**

The funds for the evaluations are provided by donors. In the 
first assessments because of the high volume of funds needed, 
several interested donors contributed to the funding. The funds 
were paid to the consulting company. After the ownership of the 
process by MPD, the resources required for the assessment 
reduced to about a half, and this amount was to support the
logistics of the evaluation process (meeting arrangements, workshops, translation of documents, etc). These funds are provided by the country chairing the TROIKA each year and they are channelled and implemented through the national systems of the GoM. Currently, a financing memorandum setting the rules for the application of funds is signed.

- **Establishment of the management structure**

In the independent evaluations, the management of the process was performed by the donors. The GoM only supported in coordinating interviews. The task force was composed of members of the donor groups. Currently, the management structure of the process is completely led by GoM/MPD through the Department of Aid Effectiveness.

- **Establishment of the evaluation standards**;

In the first independent evaluations, the standards of the evaluation were established between the PAPs and the consultants. Currently, with the ownership of the process, the standards are fully defined by the GoM.

- **Development of the terms of reference (evaluative and methodological requirements)**:

The ToRs for this process were first developed by the international consultants. Being a new process, there was much room for manoeuvre regarding the methodology and the approach. The idea was to have a framework for performance assessment aligned to the principles of the Paris Declaration (PD). Currently, annual TORs are prepared for the process, these are presented and agreed with the PAPs and are aligned with the performance indicators of the Paris and Busan Declarations.

- **Procurement of evaluation, including procedures for hiring, selection of proposals**:

At the time the evaluations were conducted by independent consultants, procurement rules of the donor were used. Currently, the funds for logistics evaluation are channelled into the GoM/MPD through the country systems. All execution processes of the procurement funds are based on the national regulations.

- **Definition of contractual relations (consortium, outsourcing, the level of the rates)**:

The contractual relations were managed by donors at the time the evaluations were conducted by the independent consultants. The donor that chaired the Troika was responsible for hiring consultants, negotiating the amount of payments etc. Currently, (the latest evaluations conducted by the GoM) all contractual relations are managed by the GoM.
• **Formulation of preliminary results (findings, conclusions, lessons learned and recommendations):**

In the first evaluations (2005-2010) conducted by the independent consultants, formulating the results was a responsibility of the consultant in close consultation with the partners, as well as the GoM. In recent evaluations, fully prepared by the GoM, MPD is entirely responsible for the data analysis and formulation of the conclusions that are then shared with the Donors.

• **Assessment of the quality of the evaluation:**

The assessment of the quality was performed by the GoM/National Reference Group, partners and international reference group.

• **Discussion on the preliminary results (feedback from stakeholders and interested parties in the evaluation):**

Preliminary results in the first six evaluations were discussed prior between the partners and the consultants and then with the GoM and other stakeholders. Currently, (the last 3 evaluations), a workshop with the GoM, partners and other stakeholders is organized, where the preliminary results of the evaluation are presented and discussed.

• **Finalization of the Evaluation Report:**

After the workshop to launch, the draft report is sent to the partners for comments and suggestions that are later analysed and incorporated to finalize the report by the GoM.

• **Dissemination of results (format, language, printing, electronic version available on the internet, seminars, media):**

The dissemination of results is done in the annual joint review between the GoM and the partners, where the results of the performance assessment of the Government and the partners are presented and discussed. All reports are published on the MPD website.

• **Capacity-Friendship Features**

The timetable for the assessment is set for a period that links with the Joint Annual Review timelines. It is prepared from January to April and the results are announced at the annual joint review in May.

The results are presented and discussed in that annual review of the joint meeting and later disseminated through national systems such as the MPD website.

There is a strong use of financial procedures as well as the national procurement system. The funds are channelled and implemented through the national systems;
Currently, (in the evaluations conducted by the GoM) the entire management of the evaluation process is managed by the MPD team - Aid Effectiveness Department.

The report above is originally from English and then translated into the official language (Portuguese). Currently, the original version of the document is in the official language - Portuguese.

Key conclusions

• There was a significant improvement in the development of the understanding of the process, as well as the relevance of the process.

• Technicians of Aid Effectiveness Department of the MPD involved in the evaluation process have acquired a sound knowledge on the process of data collection, evaluation methodology, which contributes to a better understanding of the recommendations and increase the capacity for tracking and monitoring of the recommendations.
**Key Dates**

- Publication: May, 2014

This evaluation was commissioned by the Evaluation Unit of Director General for Development and Cooperation - Europe Aid (European Commission) and jointly managed by the European Commission, Ministry of Planning and Development of Mozambique and the evaluation departments of Ireland, Germany, Belgium, Italy, Finland, the Netherlands and France.

**Deciding to Conduct the Evaluation, including date, scope and main purpose**

*From the donor side*, discussions began in 2008 to conduct GBS evaluation from Brussels. A standard methodology was developed, which could be used across a series of countries. From the Government of Mozambique (GoM) side, the general perception was that it was a useful exercise given the growing scepticism around the instrument. The evaluation could then help provide a better understanding for future support.

**Establishing cooperation arrangements**

The GoM discussed the issue through the annual dialogue processes (annual review). The GoM officially responded to the EU through the OECD DevNet and requested the need for an independent assessment.

**Raising and channelling financing**

The size of the evaluation made it difficult for one donor to fund the entire process. Several donors expressed interest and proposed different donors funding different components of the evaluation. This was not undertaken as it would disrupt the flow and coordination of the evaluation. The EU funded the entire evaluation, with Finland covering the dissemination workshop. There was no discussion regarding GoM counterpart funding.

**Establishing the management structure, e.g. management group / reference group / steering group, internal vs. external tasks, type and location of meetings:** A management group composed of the evaluation departments of Ireland, Germany, Belgium, Italy, Finland, the Netherlands, France and the GoM was established. Additionally, a national reference group composed of the members of the GoM, civil society was established. Several meeting were arranged during the inception and summary stages.
Regarding the evaluation standards: The standards of evaluation were adapted from OECD DAC standards applied in all countries that have undertaken similar evaluation processes.

Developing the terms of reference, incl. evaluative questions and methodological requests;

Established processes already existed through the OECD DAC reference group so everyone knew their role. The BS evaluation used this forum to help direct the terms of reference and incorporate stakeholder feedback. Having a standardised OECD DAC Methodology helped guide the process and address issues of sequencing.

Procuring the evaluation services, incl. procurement rules, selection of bids;

This was linked to financing. As bulk of financing was EU based, it was logical to build structures around a quick release of money. Selection process was straightforward with a relatively quick agreement on donor side, which was then shared with GoM for full ownership and involvement in the process.

Setting contractual relations, incl. consortium, outsourcing, fee level;

The process of hiring consulting services was managed jointly between the GoM and the European Union. An international tender was made. However, the ToR of the evaluation advocated the existence of a consortium of companies with the presence of national companies. The GoM has actively participated in the selection of proposal and assured the existence of a national company in the evaluation team. The rate levels were decided jointly. A consortium between the ITAD, the FISCUS (both international) and the MB Consulting (national) was established.

Setting the composition of the evaluation team, incl. team leader, core team, quality assessor, and other members;

The evaluation team was composed of Consultants of ITAD, FISCUS who have a proven record in this kind of evaluation.

Developing the evaluation method, incl. data collection tools, analysis approach, work plan;

The evaluation followed the "three step" methodology, which was established by the OECD-DAC evaluation for the Direct Budget Support evaluation. This methodology was presented and discussed both by the management group and the reference group. A work plan dividing missions was agreed between the consultants, management and reference groups.

Formulating draft evaluation results, i.e. findings, conclusions, lessons, recommendations;
Strong links between international consultants and local consultants helped to smooth logistical and data follow up. It was helpful to have this pre-established relationship. The local counterpart was a corporate entity in country rather than a range of freelance “individuals” and CVs, which aided logistical processes (transport, translations, and dissemination).

**Assessing evaluation quality; [Reference group]**

The quality assurance (QA) process had three levels, in order of importance. The first level is team leader, who was responsible for QA amongst team members. The reference group was an important second level, which provided a timely input in the drafting rounds. Finally, the peer review comments, which were less structured and timely, aided the QA process.

**Discussing the draft evaluation**

Donor coordination and timing proved a challenge. As donors were reconsidering their projected disbursements, they were not actively involved in the report findings. There was a low turnout of mission heads at the launch. The draft evaluation was released after the annual review process, where budget support performance is discussed. The findings could have been used for this process.

The Evaluation Management Committee, comprising representatives of the Government of Mozambique (GoM) and of the Programme Aid Partners (PAPs), reviewed the first draft of this report and circulated it for wider comments from the Reference Group and the full set of Development Partners (DPs) providing Budget Support to Mozambique. Where appropriate, the comments received have been addressed by the evaluation team, through relevant corrections and additions.

**Capacity-Friendly Components**

The process had opportunities to develop local ownership and involvement. The need and purpose was defined at an early stage by a core group of long term technicians in the Ministry of Planning and Development who had been involved in the process from the late 1990s. This team played an integral role in the design, management structure, quality assurance and dissemination process.

Having a clear and consistent methodology developed by the OECD provided a framework for the evaluation approach to be understood and conceptualised at the local level. That said, it could be broken down at a more practical level for different stakeholders at different levels of government.

The use of a local consulting firm aided the translation process and dissemination of materials, although not all documentation was translated into Portuguese.
### Annex A4: List of people interviewed

<table>
<thead>
<tr>
<th>Name</th>
<th>Position</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Hanifa Ibrahimo</td>
<td>Head of the Aid Coordination and Effectiveness Unit – Ministry of Planning and Development</td>
</tr>
<tr>
<td>Bridget Muiambo</td>
<td>Donors Group Secretariat</td>
</tr>
<tr>
<td>Els Berghmans</td>
<td>Former Donor-paid Technical Advisor at MPD. Currently working for the EU in Maputo</td>
</tr>
<tr>
<td>Caroline Ennis</td>
<td>Former Donor-paid Technical Advisor at MPD. Currently working for the Embassy of Ireland – Maputo</td>
</tr>
<tr>
<td>Patrick Empey</td>
<td>Former Country Head for Mozambique, Embassy of Ireland</td>
</tr>
<tr>
<td>Jolke Oppewal</td>
<td>Former Country Head for Mozambique, Embassy of Netherlands</td>
</tr>
<tr>
<td>Reference group members</td>
<td>Technical Staff from MPD and Ministry of Finance</td>
</tr>
<tr>
<td>All external aid unit</td>
<td>MPD</td>
</tr>
<tr>
<td>Mozambique donor economist</td>
<td>Various senior economists across several donors</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Annex A5: Documents consulted

- OECD Websites (PDE Evaluation, GBS Evaluation)
- PAP Reports 2005 – 2014
- Independent studies conducted in Mozambique  
## Annex A6: Detailed Work Plan of the study

<table>
<thead>
<tr>
<th>Date</th>
<th>Stage</th>
<th>Activities</th>
<th>Responsible</th>
<th>Status/Planned</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>4 July</td>
<td>Study launch</td>
<td>• Presentation of the objectives of the study for members of Government (reference Group), development partners and civil society.</td>
<td>GoM and Consultants</td>
<td>Conducted the presentation (albeit with limited donor involvement) Participants discussed the value added of the study, challenges faced since 2005 and different approaches to take. This feedback has been incorporated into the methodology (ownership, sustainability and follow up).</td>
</tr>
<tr>
<td>7-15 July</td>
<td>Refining the methodology of the study in greater depth</td>
<td>• Narrowing down the research questions</td>
<td>GoM, Consultants and key actors</td>
<td>Brainstorming and discussing different approaches with GoM/MPD, consultants and key actors who participated in the evaluations.</td>
</tr>
<tr>
<td>17-25 July</td>
<td>Interviews</td>
<td>• Interviews with key actors who participated in the three case study evaluations</td>
<td>GoM and Consultants</td>
<td>Interviews with several key stakeholders - refer to Annex A4.</td>
</tr>
<tr>
<td>25-31 July</td>
<td>Analysis, detailed report write up and submission</td>
<td>• Synthesise findings and prepare first draft of the report</td>
<td>GoM and Consultants</td>
<td>Submitted - to be updated following one more interview after August 11.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
### 25–28 August

**Presentation of study to the donor economist group**

- Present the preliminary research findings and specific research

**GoM and Consultants**

- Presentation made and feedback incorporated (See presentation)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Date</th>
<th>Stage</th>
<th>Activities</th>
<th>Responsible</th>
<th>Status/Planned</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>questions. Request for peer review</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
STUDY ON COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION

Country Case Study
-
Samoa
## COUNTRY STUDY HAN.DOVER DOCUMENT

<table>
<thead>
<tr>
<th><strong>Name of the country</strong></th>
<th>Samoa</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Name of the country coordinator</strong></td>
<td>Noumea Simi</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Function of the country coordinator</strong>&lt;br&gt;(job title, department, Ministry)</td>
<td>Assistant CEO, Aid Coordination-Debt Management Division Ministry Finance, Samoa</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Official address details of the Country Coordinator</strong>&lt;br&gt;(including direct telephone line and e-mail)</td>
<td>Ministry Finance, Private Bag, Apia, Samoa&lt;br&gt;Tel: 685 34349, <a href="mailto:noumea.simil@mof.gov.ws">noumea.simil@mof.gov.ws</a></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Personal address details of the Country Coordinator for backup purposes</strong>&lt;br&gt;(including mobile number and e-mail)</td>
<td>PO Box 406, Apia, Samoa&lt;br&gt;Tel: 685 763 1114&lt;br&gt;Email as above</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Name(s) and functions of the author(s) in charge of the country study</strong></td>
<td>Author: Karen Medica, Private consultant, Karen Medica&lt;br&gt;PhD Candidate&lt;br&gt;Monash Department of Management&lt;br&gt;Caulfield Building N509&lt;br&gt;Monash University&lt;br&gt;<a href="mailto:karen.medica@monash.edu">karen.medica@monash.edu</a>&lt;br&gt;Mob: +61418518945&lt;br&gt;Skype: kmedica1957</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Was there a steering committee or in-country reference group in charge of supporting the country study?</strong>&lt;br&gt;<strong>If yes, please provide names and functions</strong></td>
<td>Yes&lt;br&gt;DFAT Australia – Clyde Hamilton – First Sec CEO – Samoa Umbrella NGOs CEO – Chamber of Commerce MoF- National Coordinator</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Did you hold a validation workshop for the country study?</strong>&lt;br&gt;<strong>If yes kindly provide date, a picture if available and a list of attendees</strong></td>
<td>Yes – 30 July 2014&lt;br&gt;15 attendees, Gaualofa Matalavea, Dulcie Wongsin, Valma Galuvao, Frances Reupena, Anthony Saaga, Titi Tutuvanu, Filomena Nelson, Roni Fereti, Tufuga Fagaloa, Fonoti Perelini, Paulino, Salote Meredith, Manutagi Tiotio, Sione Foliaki, Maliliga Peseta</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Please briefly describe the follow-up steps that you intend to take following the completion of the country study</strong>&lt;br&gt;(including steps undertaken so far if any)</td>
<td>Finalised our country study&lt;br&gt;Carry out the CPDE of the Joint Policy Matrix with the collaboration of 5 donors and Government of Samoa – this evaluation will determine the level of commitment of all parties involved to the use of country systems.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Project coordinator responsible for the country</strong></td>
<td>Noumea Simi</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Name of the External Quality Assurance expert(s)</strong></td>
<td>Pablo Rodriguez (Quality Assurance Expert)&lt;br&gt;Ziad Moussa (Project Coordinator)&lt;br&gt;Mohammad Hedi Manai (Thematic Author)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>First draft received on (date)</strong></td>
<td>08/2014</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Final draft received on (date)</strong></td>
<td>12/2014</td>
</tr>
</tbody>
</table>
STUDY ON COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION WORK

Table of contents

SUMMARY........................................................................................................................................... 1

1 INTRODUCTION.................................................................................................................................. 2
  1.1 Background and context of the country study ............................................................................... 2
  1.2 Samoan Country Evaluation System .......................................................................................... 5
  1.3 Methodology and limitations ...................................................................................................... 7

2 PART I: REVIEW OF THE PARIS DECLARATION EVALUATION EXPERIENCE ................................................. 8
  2.1 The PDE process, including partner-donor profile ...................................................................... 8
  2.2 The intended and actual learning at the level of country individual actors, organisations, and networks .................................................................................................................................. 12
  2.3 An analysis of the contribution of the PDE to strengthening the country evaluation system ................................................................................................................................. 12
  2.4 An assessment of the extent to which the PDE exercise may or may not pre-figure future partner-donor evaluations ........................................................................................................... 12

3 PART II: POSITIVE STORIES OF OTHER COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATIONS ......................................................... 13
  3.1 Brief description of the Collaborative Partner-Donor Evaluation Work ..................................... 13
  3.2 Partner-donor profile (Samoa and DFAT Australia) .................................................................. 16
  3.3 The intended and actual learning at the level of country individual actors, organizations, and networks .................................................................................................................................. 18
  3.4 An analysis of the contribution of this CPDEW to strengthening the country evaluation system ................................................................................................................................. 19
  3.5 An assessment of the extent to which the CPDE exercise may or may not pre-figure future partner-donor evaluations ........................................................................................................... 22

4 Part III: Opportunities for collaborative partner-donor evaluation work ............................................. 23
  4.1 Organisations that could be interested in commissioning collaborative evaluations work ................................................................................................................................. 23
  4.2 Policy areas with the best potential for partner-donor evaluations ............................................. 23
  4.3 External factors that may strengthen / weaken the benefits of partner-donor evaluations; .................................................................................................................................. 24
  4.4 Unintended negative effects arising from donor-led evaluations ................................................. 24
  4.5 Specific opportunities for partner-donor evaluation works ......................................................... 24

APPENDICES ............................................................................................................................................ 25
### List of abbreviations and acronyms

<table>
<thead>
<tr>
<th>Abbreviation</th>
<th>Description</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>AAA</td>
<td>Accra Agenda for Action</td>
</tr>
<tr>
<td>ACC</td>
<td>Aid Coordination Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>ACDMD</td>
<td>Aid Coordination and Debt Management Division (of the Ministry of Finance)</td>
</tr>
<tr>
<td>ADB</td>
<td>Asian Development Bank</td>
</tr>
<tr>
<td>ADRA</td>
<td>Adventist Development and Relief Aid</td>
</tr>
<tr>
<td>BPA</td>
<td>Busan Partnership Agreement</td>
</tr>
<tr>
<td>CBO</td>
<td>Community-based Organisations</td>
</tr>
<tr>
<td>CC</td>
<td>The Forum (Cairns) Compact on Strengthening Development Cooperation</td>
</tr>
<tr>
<td>CDC</td>
<td>(Samoan) Cabinet Development Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>CDP</td>
<td>Coordinating Development Partner</td>
</tr>
<tr>
<td>CLEAR</td>
<td>(Pacific Regional) Centres for Learning on Evaluation and Results</td>
</tr>
<tr>
<td>CoP</td>
<td>Community of Practice (for M&amp;E)</td>
</tr>
<tr>
<td>CPDEW</td>
<td>Collaborative Partner-Donor Evaluation Work</td>
</tr>
<tr>
<td>DAC</td>
<td>Development Assistance Committee (OECD)</td>
</tr>
<tr>
<td>DALA</td>
<td>Damage and Loss Assessment</td>
</tr>
<tr>
<td>DFAT</td>
<td>Department of Foreign Affairs and Trade (Australia)</td>
</tr>
<tr>
<td>ECD</td>
<td>Evaluation Capacity Development</td>
</tr>
<tr>
<td>EIF</td>
<td>European Investment Fund</td>
</tr>
<tr>
<td>EPPD</td>
<td>Economic Planning and Policy Division (of the Ministry of Finance)</td>
</tr>
<tr>
<td>EU</td>
<td>European Union</td>
</tr>
<tr>
<td>GEF</td>
<td>Global Environment Facility</td>
</tr>
<tr>
<td>GFDRR</td>
<td>Global Facility for Disaster Risk Reduction</td>
</tr>
<tr>
<td>GoS</td>
<td>Government of Samoa</td>
</tr>
<tr>
<td>INGO</td>
<td>International Non-Government Organisation</td>
</tr>
<tr>
<td>Abbreviation</td>
<td>Full Form</td>
</tr>
<tr>
<td>--------------</td>
<td>-----------</td>
</tr>
<tr>
<td>ITU</td>
<td>International Telecommunication Union</td>
</tr>
<tr>
<td>IUCN</td>
<td>International Union for Conservation of Nature</td>
</tr>
<tr>
<td>JICA</td>
<td>Japanese International Cooperation Agency</td>
</tr>
<tr>
<td>M&amp;E</td>
<td>Monitoring and Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>MEF</td>
<td>Monitoring and Evaluation Framework</td>
</tr>
<tr>
<td>MFAT</td>
<td>Ministry of Foreign Affairs and Trade (New Zealand)</td>
</tr>
<tr>
<td>MoF</td>
<td>Ministry of Finance (Samoa)</td>
</tr>
<tr>
<td>NDC</td>
<td>National Disaster Council</td>
</tr>
<tr>
<td>NGO</td>
<td>Non-Government Organisation</td>
</tr>
<tr>
<td>NZ</td>
<td>New Zealand</td>
</tr>
<tr>
<td>ODA</td>
<td>Official Development Assistance</td>
</tr>
<tr>
<td>OECD</td>
<td>Organisation for Economic Cooperation and Development</td>
</tr>
<tr>
<td>OPEC</td>
<td>Organisation of the Petroleum Exporting Countries</td>
</tr>
<tr>
<td>PD</td>
<td>Paris Declaration</td>
</tr>
<tr>
<td>PDE</td>
<td>Paris Declaration Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>PDM&amp;E</td>
<td>Partner-Donor Monitoring and Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>PDNA</td>
<td>Post-Disaster Needs Analysis</td>
</tr>
<tr>
<td>PIFS</td>
<td>Pacific Islands Forum Secretariat</td>
</tr>
<tr>
<td>SDS</td>
<td>Strategy for the Development of Samoa</td>
</tr>
<tr>
<td>SPC</td>
<td>Secretariat of the Pacific Community</td>
</tr>
<tr>
<td>SUNGO</td>
<td>Samoan Umbrella Organisation of Non Government Organisations</td>
</tr>
<tr>
<td>TA</td>
<td>Technical Assistance</td>
</tr>
<tr>
<td>TCE</td>
<td>Tropical Cyclone Evan</td>
</tr>
<tr>
<td>ToR</td>
<td>Terms of Reference</td>
</tr>
<tr>
<td>UN</td>
<td>United Nations</td>
</tr>
<tr>
<td>Acronym</td>
<td>Full Name</td>
</tr>
<tr>
<td>----------</td>
<td>---------------------------------------------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>UNDP</td>
<td>United Nations Development Programme</td>
</tr>
<tr>
<td>UNESCAP</td>
<td>United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific</td>
</tr>
<tr>
<td>UNEP</td>
<td>United Nations Environment Programme</td>
</tr>
<tr>
<td>UNICEF</td>
<td>United Nations Children’s Fund</td>
</tr>
<tr>
<td>UNSIDS</td>
<td>United Nations Small Island Developing States</td>
</tr>
<tr>
<td>WB</td>
<td>World Bank</td>
</tr>
<tr>
<td>WHO</td>
<td>World Health Organisation</td>
</tr>
<tr>
<td>WoG</td>
<td>Whole of Government</td>
</tr>
</tbody>
</table>
SUMMARY

This Country Study on Collaborative Partner-Donor Evaluation Work (CPDEW) builds on the previous Country Study on the Evaluation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Agenda that was completed in 2010. This study responds to a prescribed Terms of Reference1 (Appendix 1), drawing on the experience and lessons learned in a disaster recovery context. The completion of the Study is timely as it coincides with Samoa’s recent hosting of the 2014 UN Small Island Developing States (UNSIDS) Conference, which identified partnerships as a key theme. The study examines the Samoan experience of the CPDEW that is charting future directions for aid effectiveness in the context of disaster recovery.

The Study examines the CPDEW that has evolved since the 2009 tsunami in Samoa through to the recovery response related to the 2012 Tropical Cyclone Evan (TCE). The objectives of this study include documenting the capacity building potential of collaborative evaluation work in Samoa, learning and building capacity for CPDEW and to explore future opportunities for CPDEW.

Section 1 provides an introduction to the study, including the specific context and the Case Study approach to present findings on in the specific context of disaster recovery in Samoa. Following is an overview of Samoa’s country evaluation system, including relevant coordinating mechanisms, development partners, networks and actors.

Section 2 (Part I) includes a review of the Paris Declaration evaluation (PDE) experience and examines its partner-donor profile. Intended and actual learning is identified along with an analysis of how the PDE process has contributed to the strengthening of the Samoan country evaluation system. Part I also considers how PDE has shaped future CPDEW in Samoa.

Section 3 (Part II) focuses on the specific case study, which focuses on the Australian-Samoan partner profile in the context of disaster recovery. Part II details the positive outcomes arising from the Samoan experience of monitoring and evaluation (M&E) and highlights examples of capacity-friendly approaches, including workshops to build practical skills for CPDEW. The experience of CPDEW related to TCE recovery is also expected to be a catalyst for future collaborative partner-donor evaluations in Samoa.

Section 4 (Part III) notes opportunities for further collaborative partner-donor evaluation work and focuses attention on the possibility of a Samoan-led Pacific hub for monitoring and evaluation.

The opportunity to reflect on strengths and challenges relating to CPDEW continues to shape the development effectiveness agenda for Samoa. An aspiration for completing this study is to share findings with other development partners that have adopted the Paris Declaration principles. South-South Cooperation, especially within the Pacific region, is a further endeavour for this Study, guided by the PDE.

The experience of CPDEW in Samoa now follows.

---

1 The Country Coordinators TOR prescribes a common template for country studies that is guided by concept notes and a tool box for CPDEW.
1 INTRODUCTION

1.1 Background and context of the country study

Samoa is a group of ten volcanic islands 4 of which are uninhabited, with a total land area of 2800 sq km, located about 2,900 km north east of Auckland, New Zealand. Samoa’s population is around 188,000 people (2011 Population Census), 78% of whom live on the island of Upolu, the second largest of its islands. Independent since 1962, Samoa was, prior to that, under New Zealand administration. Since becoming independent, Samoa had enjoyed a history of relative political, social, and industrial stability, and had in recent years enjoyed increasing popularity as a tourist destination for its natural beauty and the unique hospitality of its Polynesian people and culture.

Culturally, Samoa is a traditional Polynesian society governed by Fa’a Samoa – the Samoan way. Fa’a Samoa has three key elements to it – the matai (chiefs), aiga (the extended family) and the church. Matai are the titular heads of the extended family unit and their role is complex covering family, civic and political duties in the village. Christianity has been one of the few western influences that have been accepted into the Fa’a Samoa way of life.

Samoa has a stable national government that is supported by traditional governance structures at the village level, as well as an established public sector. The country is on track to achieve the Millennium Development Goals and at the commencement of 2014, Samoa graduated from Least Developed Country status to Middle-Income level Country status. Samoa maintains a constructive and positive relationship with its donors and compared to many countries, the donor landscape within Samoa is relatively uncrowded. Historically Australia, New Zealand and Japan have been major bilateral donors with China and the EU growing in importance. The country has a longstanding relationship with coordinating development partners (CDP), that includes bilateral and multilateral donors – UN agencies, the World Bank (WB), Asian Development Bank (ADB), the European Commission and the Organisation for the Petroleum Exporting Countries (OPEC) particularly in sectors where there is more than one donor involved. Samoa also enjoys regional status with a number of Pacific agencies, including the Secretariat of the Pacific Community (SPC) and the Pacific Islands Forum Secretariat (PIFS).

The Country Study reflects on the learning that emerged from the 2009 tsunami response that subsequently shaped the CPDEW relating to the 2012 Cyclone Evan. Learning and building capacity for CPDEW in Samoa is led by the Government of Samoa (GoS) in liaison with CDPs. This study grew from Samoa’s endorsement of the Paris Declaration and other subsequent global agreements; and the principles of development effectiveness, highlighting mutual accountability, country ownership, alignment, harmonisation and managing for results. Such principles were evident during the aftermath of the 2009 tsunami and spawned the imperative to strengthen a Samoan-led recovery process and build capacity to respond to the inevitability of future disaster events. The arrival of Cyclone Evan in 2012 provided further impetus to improve upon systems for CPDEW, including the joint monitoring of recovery.

Given the potential for disaster and extreme events, Samoa has a strong vested interest in improving its processes for CPDEW, including joint and shared monitoring and evaluation of results. It is hoped that our experience of CPDEW can inform other

---

2 Samoa has adopted the term “coordinating development partner” instead of ‘lead donor’.
countries and development partners (bilateral, multilateral, private sector and NGOs) that seek to meet the principles enshrined under the Paris Declaration, the ACCRA Agenda, the Busan Partnership, the Forum (Cairns) Compact and the Pacific Islands Forum principles.

A caveat for this study is that final outcomes relating to the Cyclone Evan recovery plan will not be known until after 2015. Hence, the study reflects on the processes leading from the tsunami event in 2009 and foreshadows how CPDEW, including joint monitoring of results, will translate over the course of the cyclone recovery program.

_Samoa’s commitment to Development Effectiveness_

Samoa has engaged actively in the Paris Declaration on Aid Effectiveness (PD) process. Samoa submitted its Country Report (December 2010) to the Development Assistance Committee of the Organisation of Economic Cooperation, to inform its study on aid effectiveness (2005-10). Samoa has endorsed the principles of ownership, alignment and harmonisation under the PD at the highest levels. The principles of development effectiveness enshrined under the PD, the ACCRA Agenda for Action (AAA), the 2011 Busan Partnership Agreement (BPA), the Forum (Cairns) Compact on Strengthening Development Coordination (CC) and the 2007 Pacific Islands Forum principles for aid effectiveness. The Peer Review mechanism which was established under the Forum (Cairns) Compact incorporates active engagement by Samoa throughout the peer review process, including close collaboration with collaborating development partner representatives to promote best practice, improve budget performance, policy cohesion and achieve national development priorities and guide mutual accountability and learning.

In November 2013, Samoa hosted the final Forum Compact Peer Review in the Pacific, which culminated in a review of its government’s national planning, budgeting, public financial and aid management systems. Samoa was assessed as tracking well against international benchmarks for development effectiveness (PIFS, 2011 and is noted for its high contribution to the Forum Compact Peer Review, having served on 7 peer review teams.

The opportunity to reflect on strengths and challenges has continued to shape development outcomes and public reforms pertaining to the aid sector in Samoa. Policy documents such as the GoS’ Aid Policy and Debt Management Strategy (2012-2015) have brought the PD, AAA, BPA and CC to the forefront of policy debate on aid coordination and effectiveness. A key tool for implementing the PD is the Aid Development Cooperation Policy (2010), which emphasises development effectiveness. The policy aligns well with the existing Strategy for the Development of Samoa (SDS) priorities, emphasises country ownership of development cooperation programs, promotes sector programming (as opposed to discrete projects), gives preference to budget support modalities, utilises GoS systems and procedures, encourages the predictability of aid flows, promotes capacity development, inclusiveness as well as harmonisation and coordination, including common reporting.

_Disaster Context and the Samoan Country Study of CPDEW_

---

3 Samoa attended and endorsed the Accra Forum in September 2008 and Busan partnership agreement in 2011. Principles are endorsed by Cabinet and the Samoan Parliament.

4 Prior to 2007, most assistance to Samoa was project based.
The World Bank’s Natural Disaster Hotspots study identified Samoa as a high-risk country exposed to hazards such as flooding, storm surges, cyclones and tsunamis. Samoa is vulnerable to the effects of climate change and other natural hazards such as tropical cyclones, flooding, earthquakes, tsunamis, landslides and coastal erosion. Samoa’s high risk environment is evident from the 2009 tsunami and the 2012 Cyclone Evan with both events wreaking destruction across the country as well as providing a further catalyst for effective collaboration between the government and development partners.

Following is a brief account of the 2009 tsunami and the 2012 Cyclone Evan that provide the focal point for this country study context of CPDEW.

2009 Tsunami

The 2009 tsunami affected over 5000 people, including some 850 households spread over 51 villages. More than 450 were either, dead, seriously injured, or missing and unaccounted for. Relief and recovery operations commenced almost immediately. The Disaster Management Council chaired by the Prime Minister was convened later in the same day after the tsunami struck. The National Disaster Management Plan was activated, implementation committees met and disaster relief and recovery operations swung into action.

The WB with the support of other development partners, were requested to support a Post Disaster Needs Assessment (PDNA), including a Damage and Loss Assessment (DALA) related to the human and social impact of the tsunami. The PDNA and DALA highlighted the central role of government sectors in the recovery process. Recovery sectors for the 2009 tsunami included: water, electricity, housing, health, education, agriculture, tourism, transport, community development, environment management and disaster risk reduction and communications. A Tsunami Recovery 3-year plan was developed, premised on the ‘build back better’ principle and the option of community relocation, led by the GoS in collaboration with CPDs, including Australia, China, EU, Japan, New Zealand, United States, United Nations (UN), ADB and WB. During the course of recovery, periodic reports monitoring the status of recovery were provided on a quarterly basis. In 2012, an account of the Tsunami recovery was reported to the citizens of Samoa and CPDs. Annexed to this report was an account of how each sector had progressed against its sector-specific recovery plan. While the initial humanitarian assistance was immediate and
efficient led by the Disaster Advisory Council, the scope to improve monitoring and evaluation procedures, in coordination with development partners was apparent alongside the imperative to retain the focus on government-led coordination of the donor community and the sector cluster approach. The tsunami response represented an important milestone for the GoS in terms of the development of its approach to development effectiveness in a disaster response context.

2012 Cyclone Evan

Tropical Cyclone Evan (TCE) hit Samoa on December 13, 2012. TCE caused widespread damage across the country, bringing heavy rainfall, flash floods and maximum sustained winds up to 90 knots (166.7 kilometres per hour). The impact was severe with the loss of 5 lives and about 4800 people temporarily displaced. TCE destroyed power plants, disrupted communication services, uprooted trees adding to already swollen rivers, destroyed buildings and roads, and extensively damaged crops and water facilities. Some 2,088 houses were destroyed or damaged, a major tourist hotel closed for a prolonged period, and critical bridges and roads facilitating east-west connections required replacing. There was also considerable environmental damage that is estimated will take years to recover.

When TCE hit Samoa, the GoS led by its National Disaster Council (NDC) was able to coordinate its response in close collaboration with CDPs (bilateral, multilateral, NGOs, private sector and CBOs) to mobilise resources within 24 hours. Disaster response teams were subsequently sent to initially assess the disaster, deliver relief items and provide support to the affected populations. The WB with the support of development partners was requested to support a PDNA, including DALA and social impact assessment, out of which the TCE Recovery Framework emerged building on the sector cluster approach.

Following the DALA supported by the WB, a Recovery Plan was developed with technical assistance (TA) provided by the Government of Australia through the Australian Civilian Corps. The TCE Recovery Plan was approved in March 2013. The Plan anticipates 3 years of recovery activities and has now passed the mid-way implementation mark, although the GoS anticipates that the bulk of recovery will be completed 6-months earlier than envisaged in the plan. As for the tsunami response, the GoS was able to coordinate an effective emergency response, a smooth transition to early recovery and implementation is now focussed on medium to longer-term sector-led recovery. Drawing on lessons learned from the 2009 tsunami, the GoS' achievements and lessons learned are incorporated into a more rigorous M&E process that embraces the sector-specific levels in a more coherent and whole-of-government (WoG) approach.

1.2 Samoan Country Evaluation System

The mechanism for aid coordination and management is in place whereby the Samoan Cabinet Development Committee (CDC) approves and monitors progress of all development cooperation programs. NGOs in Samoa, auspiced under the Samoa Umbrella NGOs (SUNGO) are represented on the CDC through a SUNGO representative. An Aid Coordination Committee (ACC) is led by the Minister of Finance to decide on issues of resource allocation from ODA sources and consider implementation of the Aid Policy and Debt Management Strategy. The technical arm of the ACC namely the Aid Coordination Debt Management Division (ACDMD) of MoF coordinates the day-to-day management of development cooperation programs through membership of sector steering committees, liaison with donors and
government agencies and regular reporting. The CDC and ACC meet regularly, with provision for quarterly reviews of all programs. The on-going use of existing Samoan financial and procurement systems is a key feature of the CPDEW and has been a means of strengthening government capacity and accountability.

Coordination at the sector level is managed through sector-level steering committees, with representation from key stakeholders and institutions, including relevant actors such as government ministries and entities, bilateral and multilateral donors, private sector organisations and international as well as local NGOs, under the Samoan Umbrella for NGOs (SUNGO). Monitoring of externally funded sector projects or programs is through the relevant sector steering committee. Linked to the sector approach is the devolution of management to ministries, targeting performance as the basis to improve service delivery and productivity. Public finance management incorporates budget support and procurement reforms that are gradually being devolved to line ministries with reference to a central Tenders Board.

The demand for improved systems is driven by both donor interests for greater efficiency and effectiveness and the government’s drive to achieve a greater use of country systems preferably through budget support modality. The increased demand by donors and the GoS to show results and impact continues to be a favourable driver for improvement. The GoS also favours a coordinating development partner role, where two or more partners are engaged in a joint sector initiative with evaluation protocols. An example is the Education sector work, which is led by the GoS in cooperation with the CDPs, Australia but supported by MFAT New Zealand, Japan and UN Country Team.

Samoa is challenged on the supply side for evaluation. There are limited resources within the public sector and research capacity within academic institutions (University South Pacific and the National University) is not yet sufficient to meet demands. Samoa is a small country with limited resources for M&E and hence supply is often provided via external TA and volunteer resources.

Samoa currently lacks the institutional capacity and relies on external support and/or mentoring, given its limited resources. Evaluation training opportunities offered through Pacific Regional Centres for Learning on Evaluation and Results (CLEAR) have provided resources and training for key staff within the Ministry of Finance (MoF), Policy and Planning Division. Two staff with responsibility for assisting government sector planning, including monitoring and evaluation of results, had completed training in Fiji with CLEAR at the commencement of 2014. There is currently an imperative to on-train public sector staff in these procedures and share the learning more broadly.

The culture of accountability for results is clearly an important enabling factor, in terms of the mainstreaming of development effectiveness principles within Samoa’s Evaluation Systems. In the case of TCE recovery, the principles of ownership, mutual accountability, alignment and harmonisation are evident and drive the CPDEW agenda along with capacity development initiatives, such as a Community of Practice (CoP) for M&E for Results and the potential to establish a Country Evaluation Society with regional links to support capacity development at a Pacific regional level.

The CoP has emerged through the TCE Recovery process and provides a hub for sharing information and resources that can further enhance CPDEW. Through this CoP development partners can access a range of materials that assist to monitor and evaluate for Results. Resources for M&E are uploaded on-line at the MoF website.
and were developed to complement a series of 5 workshops held between July 2013 to August 2014, facilitated by DFAT’s Australian Civilian Corps. Early dialogue around the establishment of a more formalised Samoan Evaluation Society, linked to the existing Australasian Evaluation Society is underway between the GoS and DFAT Australia.

1.3 Methodology and limitations

The methodology used for this country study is a case study. The case study of CPDEW is contextualized to disaster recovery in Samoa. A case study approach is selected because it offers a bounded approach to examine how CPDEW has emerged in Samoa and initiatives to strengthen it. The Study draws on insights from government, donors and development partners with different perspectives regarding the experience of CPDEW. The study is qualitative and limited insofar as it cannot provide for a definitive theoretical answer as to how CPDEW has been shaped in Samoa or provide for generalisation to another development or geographical context.

The country study was completed over three phases. Phase 1 involved consultation within MoF as well as with CDPs. Over-arching themes were discussed during Phase 1 to identify the focus case study. Phase 2 involved document reviews and subsequent analysis of secondary data, including data from key informants, mostly representatives from government and the donor community. Reference to, analysis and synthesis of secondary documentation (tabled at Appendix 3) relates to documentation from three sources: existing websites, reports (in particular the 2011 Samoan Evaluation of the Implementation of the PD) and other documents collated as part of the 2009 tsunami response and the 2012 Cyclone Evan response; a review of GoS aid coordination policies; country strategies for key development partners (DFAT, MFAT, EU, WB/ADB).

Phase 3 drew on further data from interviews and focus group discussions with key stakeholders to assist the triangulation of data and check for accuracy and identify compelling themes, using a qualitative methodology.

Phase 4 involved confirmation of the Study findings from MoF and other collaborating development partners, prior to finalisation and submission of the Study to the OECD in September 2014.

Implementation

The Country Study was overseen by the MoF Assistant CEO, Aid Coordination and Debt Management Division (ACDMD) who is also the national coordinator for both the PDE and the CPDEW. Identification of the case study was in consultation with DFAT Australia, drawing on the ongoing work of the 2012 TCE. Additional capacity was made possible by DFAT Australian TA in monitoring and evaluation across the TCE Program. Ideas were discussed around the time of the third TCE recovery meetings in Samoa and it was agreed that TCE Recovery and the overall context of disaster recovery in Samoa would form the basis of the case study. Key stakeholders that were engaged as part of the TCE collaborative response, included governments of Australia, New Zealand, the European Commission, WB/ADB and NGO partners (ADRA and Samoan Red Cross).

Limitations

This country study was prepared under very tight timelines, without a budget and during the lead up to the UNSIDS Conference that was hosted by Samoa in August/September 2014. This presented a key challenge for the country study and is
likely to have limited the scope for more rigor in the collection and analysis of data. It is therefore proposed to conduct a survey during the final stages of the TCE Recovery to assess further insights into the nature of the CPDEW relating to the recovery program. Further details regarding sample size, timelines, consultations and more specifics will be the subject of joint discussions with Australia and Samoa’s ACDMD (of the Ministry of Finance), as well as a key agenda item for the July 2015 recovery meetings with CDPs.

As stated previously, the case study approach does not provide for generalisable findings and the success or otherwise of development initiatives is difficult to define in a causal sense. Disaster recovery is complex and linear approaches to programming for results, offer a way forward for understanding, however a limited one.

2 PART I: REVIEW OF THE PARIS DECLARATION EVALUATION EXPERIENCE

The following section introduces the PDE process in Samoa, building on information elaborated in Section 1.2 (Samoan Country Evaluation System). This section articulates the partner-donor profile, drawing on examples of how the PDE process has been used to enhance country evaluation systems. Section 3 of this study, then provides a working case study of the TCE Recovery process and demonstrates further evidence of the PDE process in action.

2.1 The PDE process, including partner-donor profile

The GoS works closely with a wide diversity of partners – implementing governments, donors, civil society, international development organisations, the private sector and communities. This partnership model supports CPDEW including effective, evidence-based programs to respond to disaster recovery needs. Partners are actively involved through resource mobilization, country coordination, TA and stakeholder engagement, to implementation, monitoring, evaluation and sharing lessons learned.

Cooperation arrangements for CPDEW, more generally include development of roles and responsibilities, including the provision for a joint evaluation management group, to be chaired by the GoS’ ACDMD. Evaluation standards follow DAC guidelines and quality standards, with particular reference to the Managing for Results Guidelines that are a feature of the DAC development effectiveness agenda.

The PD has provided a useful tool for the GoS to shape aid effectiveness, particularly around managing for results and mutual accountability in collaboration with development partners. In the past, aid effectiveness has tended to focus primarily on process issues, such as country ownership, alignment and harmonization with inadequate attention paid to effective aid delivery to support the achievement of clearly articulated development outcomes or impacts. The PD and AAA have provided a common vision and common language for change in Samoa, which guides the development architecture, as well as the direction of CPDEW. Samoa does not accept the term “lead donor” and is of the view that the GoS is the lead for all development. Hence Samoa aims to manage its development assistance so that it maintains coherence against established national and sector priorities. Examples include the establishment of joint mission calendars and coordination with CDPs, led by the GoS’, ACDMD.

The PDE process has been actively used in Samoa to improve its systems of evaluation, especially to generate and strengthen the system of CPDEW. Since its
endorsement of the PD in 2008, the GoS can showcase a number of examples that use elements of the PD frameworks. These include partner country or context-specific frameworks (e.g., TCE Recovery) and tools for assessing performance and promoting mutual accountability with sufficient flexibility to adapt processes to meet country and context-specific needs.

**Partner-Donor Profiles**

The collaborative effort between development partners and GoS is reflected in cooperative and joint work between donors and implementing agencies within sectors. The decision to conduct an evaluation and the degree of collaboration is most commonly articulated in a partnership or program agreement. It is generally the case that GoS and the relevant coordinating partner/s agree on the specifics of the scope, timelines and methodology for evaluation at a later date. Cooperation arrangements are then agreed to and typically involve donors and representatives from government, usually sector-specific. Provision of funding for the purpose of evaluation is allocated in the initial partner agreement and most often incorporates external TA with provision for in-country assistance. The management structure or reference group for the CPDEW is led by the MoF, ACDMD and references the PD principles. A recent initiative related to the TCE Recovery was the development of a M&E Guide to Results which will provide the ‘backbone’ for CPDEW in the case of the TCE recovery, as it directly articulates evaluative questions and foreshadows the methodological approach. Procurement of evaluation services usually follows the rules for procurement of respective donors, which set subcontracting fees and contractual relations. Composition of teams, TOR and workplan must be approved by the GoS prior to proceeding. Assessment of quality is done jointly in partnership with the GoS and the development partner/s as part of the final approval of the evaluation report. Results are typically provided in media releases, workshops or may appear on the GoS internet (as in the case for the 2009 tsunami).

Examples of collaborative efforts, involving implementation, monitoring and evaluation are summarised in Table 1 below. Further information regarding the Samoa-Australia partnership provides a brief overview of the collaborative partnership that is the focus of Section 2 (Part III) – *Positive Stories*.

**Table 1: Sector Collaborations in Samoa**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Sector</th>
<th>Coordinating (lead) donor</th>
<th>Other donors</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Water</td>
<td>EU</td>
<td>ADB, Japan</td>
</tr>
<tr>
<td>Energy</td>
<td>ADB</td>
<td>Australia, NZ, Japan, OPEC, GEF</td>
</tr>
<tr>
<td>Justice</td>
<td>Australia</td>
<td>NZ</td>
</tr>
<tr>
<td>Public Administration</td>
<td>Australia and NZ</td>
<td>EU, ADB, WB, China</td>
</tr>
<tr>
<td>Environment</td>
<td>GEF</td>
<td>UNDP, IUCN, UNEP, Japan, Australia</td>
</tr>
<tr>
<td>Health</td>
<td>NZ</td>
<td>WHO, Australia, WB, UN</td>
</tr>
<tr>
<td>Infrastructure/Transport</td>
<td>WB</td>
<td>China, Japan, Pacific Regional programs</td>
</tr>
<tr>
<td>--------------------------</td>
<td>----</td>
<td>----------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>Trade</td>
<td>EIF</td>
<td>Australia, NZ</td>
</tr>
<tr>
<td>Community Development</td>
<td>Australia</td>
<td>EU, NZ</td>
</tr>
<tr>
<td>Agriculture</td>
<td>WB</td>
<td>Australia, China</td>
</tr>
<tr>
<td>Communications</td>
<td>WB</td>
<td>ADB, ITU</td>
</tr>
<tr>
<td>Education</td>
<td>Australia</td>
<td>NZ, ADB, UN</td>
</tr>
<tr>
<td>Private sector - tourism</td>
<td>NZ</td>
<td>UN, ADB</td>
</tr>
<tr>
<td>Finance</td>
<td>Australia</td>
<td>NZ, ADB</td>
</tr>
<tr>
<td>Sports Development</td>
<td>Australia</td>
<td>NZ</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**The Samoa-Australia Partnership**

Australia has a longstanding, cooperative relationship with Samoa, based on strong people-to-people links, shared regional concerns and a common interest in maintaining Samoa’s status as one of the most economically and politically stable countries in the Pacific. Australia is the largest aid donor and the largest source of remittances to Samoa, due in part to increasing numbers of Samoan migrants to Australia. Australia is also Samoa’s second biggest trading partner.

Australia’s development assistance program focuses on economic reforms and stability, effective governance, and private sector development. In addition, is support to develop Samoa’s human capital through health and education investments. Two new initiatives include the Pacific Women Shaping Pacific Development and a Disability Program. The Partnership Agreement builds on Australia’s current substantial support to reconstruct or rebuild infrastructure damaged by TCE in December 2012.

The Samoa-Australia Partnership for Development aims to raise the standard of living for Samoans experiencing hardship and achieve the MDGs. Through the Partnership, Australia is committed to improving economic stability, increasing access to quality health and education services and building safer communities. Australia invested $194.3 million in Samoa in the four years to 2013–14. Following the Government’s announcement on 18 January 2014 to revise the aid budget and in consultation with the GoS, the ODA is expected to total $38.9 million, which will include regional programs and programs managed by Australian government agencies. The Samoa DFAT bilateral aid program will total $23.1 million in 2013-14.

**Capacity-friendly features**

Capacity development for M&E is most effectively built at the sector level and involves engagement at the group as well as individual levels. Capacity-friendly initiatives include a focus on strengths based approaches and include opportunities for mentoring, on-the-job learning and sharing across networks. Training is integral to building capacity, however gaining experience and ‘learning by doing’ provide the most effective approach. In the case of some sectors, capacity development plans
are incorporated into program design and therefore form a component of evaluation. Exposure to donor procurement systems and access to TA that is delivered appropriately can provide a surge capacity for government sectors. The Policy and Planning Division at the Ministry of Finance provide support services to sectors to assist overall monitoring and evaluation of their sector plans. In addition, Policy and Planning Division facilitate 2-monthly meetings of Sector Coordinators to build their capacity through shared meetings and discussion of implementation issues and success stories.

In the case of evaluation, collaboration to ensure logistics, processes, participation and contribution has assisted the GoS to build capacity to assess development outcomes and to re-shape development priorities. Additional capacity development features include the potential shared resourcing for evaluation, the introduction of generic reporting templates with information to assist completion, M&E Guides and Evaluation Capacity Development (ECD) workshops. The identification of best practice approaches that use local case studies or examples and follow ‘keep it simple’ principles, offers a platform for building capacity that promotes inclusion at all levels of government. Other features include provision for workshops to present findings to key stakeholders.

In a small island community, the potential for skills exchange to learn from each other about CPDEW, including the process of implementing joint evaluation, including M&E processes, is critical in building sustained capacity. This capacity is important in the context of disaster recovery as evidenced in the heightened approach to M&E that was initially driven after the 2009 tsunami and later consolidated during the 2012 TCE Recovery response. It is anticipated that capacity built for CPDEW in a disaster context, will also provide a critical component for responding to future shocks.

Presence or absence of external factors

External factors that support CPDEW include consideration of the timing for ECD activities and scheduling of joint evaluations, which must be well coordinated to meet the needs of all development partners. The engagement of relevant actors from GoS, including relevant sectors and development partners is critical. Composition of evaluation teams should incorporate local inputs in order to maximise opportunities for learning and ownership of the evaluation findings.

Presence or absence of unintended negative effects of donor led evaluations

Unintended negative effects of donor-led evaluations usually relate to the tension between donor accountability to their constituency and the imperative to uphold principles of ownership, as enshrined within the Paris Declaration. Such issues of ‘donorship’ versus ‘ownership’ continue to be a source of agitation in many development contexts.

Due to limited resources, the GoS has to be cautious regarding the potential to overburden its country systems. The GoS is careful to schedule donor missions, including evaluation exercises especially given the nature of the Samoan bureaucracy, which is relatively small in numbers and limited in resources.

Other negative effects include the ‘shifting sands’ for development priorities that often accompany changes of government. For example, the recent integration of the former AusAID agency into DFAT, alongside changing priorities for this donor can present further challenges to government and collaborating development partners, in terms of ensuring coherent priorities.
2.2 The intended and actual learning at the level of country individual actors, organisations, and networks

Intended and actual learning is related to the process by which individuals and organisations increase their abilities to perform functions, solve problems and achieve program objectives in a sustainable manner. Learning is related to capacity development and needs to be understood as both a means as well as an end. Features of the Samoan approach to capacity and learning are illustrated at Fig 1 and show the linkages between learning that occurs at the institutional or government level as well as the sector level. In addition the overall enabling environment, which incorporates development policy, including that of the GoS and cooperating development partners also features in this approach. This logical chain of learning is also reflected in the DAC Concept Note related to this Study, which shows the value of standard learning procedures backed by alternative learning approaches, such as on-the-job activities and the exchange of ideas and information (DAC, 2013).

2.3 An analysis of the contribution of the PDE to strengthening the country evaluation system

Evaluation systems in Samoa have been directly informed by the PDE, as previously outlined in Section 1.1. In particular the Peer Review mechanism established under the subsequent Cairns Compact has shaped public reforms pertaining to the aid sector, including the process of CPDEW. Other evidence that PDE is shaping aid policy includes the implementation of Samoa’s Aid Coordination Policy and Debt Management Policy. Furthermore, is the 2011 assessment of the PIFS, which identified that Samoa was tracking well against agreed international benchmarks for development effectiveness.

2.4 An assessment of the extent to which the PDE exercise may or may not pre-figure future partner-donor evaluations.

The PDE exercise has influenced partner-donor evaluations in Samoa. All sectors exhibit collaborative arrangements with some having explicit provision for CPDEW. In the case of the TCE Recovery, planning for CPDEW is well underway and documented in the M&E Guide to Results, along with evaluation questions that draw on the principles of the PD, particularly with respect to relevance, effectiveness, efficiency, coordination and inclusive and informed decision making.
3 PART II: POSITIVE STORIES OF OTHER COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATIONS

Tropical Cyclone Evan, Samoa – a Case Study for joint and collaborative partner-donor evaluation.

This section of the report seeks to promote the practice of partner-donor evaluation, drawing on the ‘real life’ story of disaster recovery in Samoa that has led to strengthening country evaluation systems. The following account documents a positive story of strengthened CPDEW. The process that has emerged is regarded as one that will serve Samoa into the future, in the event of future disaster. Part II documents how the recovery process has shaped and strengthened the development effectiveness agenda, in terms of promoting ownership, alignment, harmonisation, managing for results and mutual accountabilities. This case study reflects on the relevant actors, unintended impacts of recovery and intended as well as actual learning arising.

As stated above, Samoa’s interest in presenting this study on CPDEW grew out of early beginnings around development effectiveness principles. Interest in preparing this study was also driven during the aftermath of the 2009 tsunami that spawned the imperative to strengthen a Samoan-led recovery process and build capacity to respond to the inevitability of future disaster events.

3.1 Brief description of the Collaborative Partner-Donor Evaluation Work

The overall context for this case study is foreshadowed at Section 1.1 (Background and Context of the Country Study) and gives a short introduction to the disaster context with specific reference to the 2009 tsunami and the 2012 Cyclone Evan. Whereas, the purpose of Section 1.1 was to illustrate the momentum for CPDEW that was built following the tsunami, this section will focus on the current processes now in place for CPDEW, in the context of disaster recovery relating to TCE, including the role of multilateral actors and bilateral development partners.

Following the PDNA and DALA conducted with WB and Australian assistance, the GoS finalised its TCE Recovery Plan in March 2013. As shown in Fig 2, the PDNA process had an integral role in shaping recovery planning and the approach to M&E, as well as planning for future disaster.

To assist the PDE process, the Australian Government (DFAT), in addition to initial emergency response assistance, provided TA to develop a consolidated, WoG and sector-specific reporting template to build the momentum in Samoa for PDE, as well as provide an ‘on-the-shelf’ resource for the M&E of results pertaining to future disaster events.

The procedure to develop this system, drew on development effectiveness principles, including mutual accountability, ownership, alignment with national and sector policy frameworks, a harmonised approach to aid coordination, including joint meetings, procedures and analytical work. This study will address how each of the PD principles were met, following the TCE system for monitoring, reporting which is
The objectives of the recovery framework are to define the scope of the impact of TCE on Samoa; describe a broad philosophy for GoS toward financial and physical recovery; specify the financial commitments by sector and over time to facilitate recovery; recommend priorities for action and a broad timeline for commitments, and outline the Government mechanisms to enable implementation and management. The higher-level recovery goal is to recover from TCE, reduce vulnerability and enhance resilience to withstand future shocks. Fig 4 illustrates the mutual accountability that flows from the PDNA process through to the recovery sector plans (there are 10 in total), the WoG coordinated response and the role of CDPs that ultimately shapes the CPDEW.

**Figure 4: Mutual Accountability Processes**

Whereas recovery meetings and reporting for the tsunami were scheduled on a quarterly basis, it was decided that in the case of TCE it would be more effective and less burdensome on government and sectors to schedule meetings every six months. The process was for each recovery sector to complete a template progress report against a related sector plan, including how each sector met the agreed principles of recovery. Reports were shared with CDPs, including multilateral and bilateral donors.

**Unintended Impacts of Recovery**

A lesson learned arising from the 2009 tsunami was the need to strengthen CPDEW consistent with PD principles, in particular to promote mutual accountability and alignment. In addition, improved mechanisms for collaboration was identified as a means to mitigate and respond to negative media statements arising from inaccurate reporting and ineffective communications strategies, during the emergency phase.

One of the unintended impacts of TCE recovery was the development of template reports and learning about processes to document recovery, at a WoG level. This...
provides additional capacity to GoS sectors and creates a precedent for improved collaboration of reporting, including evaluation procedures.

**Intended and actual learning, at the level of country individual actors, organisations, and networks**

The practice of CPDEW has strengthened country evaluation systems in Samoa. The approach has primarily used a learning-by-doing mechanism to optimise learning that is strategic and coherently articulated to take into account national and sector levels. In addition, other mechanisms for ECD included a series of ECD workshops and one-to-one assistance at the sector level, supported by direct assistance from Australian DFAT. Importantly, this provision of assistance demonstrates the Australian commitment to strengthen capacity in such a way that ensures it is build with tangible benefits to the country to support national ownership and build on established procedures and mechanisms (PD 22-24; PIF, Principle 6).

A key lesson emerging from the 2009 tsunami event in Samoa, was that the lack of coordinated reporting prohibited the GoS from producing a more coherent account of recovery implementation. In the context for disaster recovery, the Samoan TCE has provided an important catalyst for learning and improving CPDEW. The World Bank Global Facility for Disaster Risk Reduction (GFDRR) highlighted the importance of developing a coordinated approach to M&E, given the increasing frequency and scale of disaster, which forms part of the development ‘landscape’ for Samoa. These lessons have been embraced by the GoS, which has sought to improve coherence of reporting. Samoa is of view that additional efforts involving CPDEW will assist Samoa to institutionalise an approach that can readily improve progress reporting for future disaster situations and CPDEW.

As stated, the ECD activities put in place for the TCE Recovery were supported by Australian DFAT. Firstly the development and adoption of a standard MEF that took into account cross-cutting issues, and provided for risk management and reporting against recovery outcomes and agreed principles of recovery. This work involved close liaison with recovery sectors to ensure ownership of the standardised approach that was designed to yield higher-level information that could then be coordinated and reported on at a WoG level for the purpose of consolidated reporting to CDPs. A further capacity development opportunity is linked to the 2-monthly Sector Coordination meetings that continue to be led by the Policy and Planning section of MoF.

To date the TCE process has provided 5 ECD workshops, framed around Results and these workshops were attended by 90 participants, mostly from government. An ECD workshop conducted in August 2014 provided for lessons learned and best practise to be shared across sectors and demonstrates that Samoa is experiencing a paradigm shift towards greater emphasis on the learning dimension of evaluation. The MoF has uploaded all learning resources on its web site for future access by government personnel and others seeking to build capacity for M&E. The TCE M&E for Results Guide, including a template for reporting was designed to assist further capacity building for reporting and is highly adaptable for future disaster events.
Whereas, in July 2013, only two sectors were providing written progress on TCE recovery, by July 2014, 100% sectors submitted full reports, including M&E Frameworks.

Currently discussions are underway between the GoS and DFAT Australia regarding the potential to build a Community of Practice for M&E. It is envisaged that Samoa will build on its Community of Practice for M&E to initiate an Evaluation Society. The Evaluation Society could potentially be linked to the Australasian Evaluation Society, under a similar model that operates for PNG and could comprise members of government, civil society, CDPs, including donors and communities of evaluators and academics. There is currently no Evaluation Society established across the broader Pacific region and Samoa is well positioned to initiate a regional hub for CPDEW as well as M&E more broadly.

In summary, learning that was generated from the 2009 tsunami has been incorporated into the Samoan country response to TCE with common templates for M&E in place to assist the CPDEW and monitoring procedures. The evolution of M&E systems for disaster recovery is currently meeting the needs of CDPs and has built confidence across recovery sectors in Samoa. Further capacity development initiatives were supported by DFAT and included M&E assistance to the Policy and Planning unit to assist sector programs. This was facilitated initially DFAT support for a M&E Specialist to assist the Ministry of Finance to establish Cyclone Evan systems for reporting in collaboration with Policy and Planning. Later DFAT agreed to provide direct technical support to Policy and Planning to facilitate sector plan monitoring and evaluations, also in close collaboration with senior Government of Samoan program staff. Challenges include the need to establish good baselines and data collection methods that can be followed up within the constraints of limited government resources. The determination of appropriate baselines facilitates the development of a good framework for monitoring and evaluation. In the case of disaster recovery, it sets a comparator assessment of the pre and post disaster situations and can set the direction and basis of an appropriate recovery program.

3.2 Partner-donor profile (Samoa and DFAT Australia)

**Partner-Donor Profile (the case of TCE Recovery for Education and Health Sectors)**

The decision to initiate CPDEW is foreshadowed in the funding agreement between the Australian government and the GoS for TCE Recovery and Reconstruction, signed in March 2013. The purpose of evaluation will to assess the extent to which the GoS has been able to recover from TCE and reduce vulnerability and enhance resilience to withstand future shocks across the sectors of education and health. Evaluation services will be funded under the agreement at the conclusion of the program and during the implementation of the TCE Recovery Plan, the Australian government provided direct assistance to develop reporting frameworks in close consultation with MoF and government sectors, to enhance capacity for M&E at both the sector and WoG levels.

A CPDEW is envisaged, with funding from Australia and potential additional consultant support from the Government of New Zealand. The procurement of services has not yet been discussed but is likely to follow Government of Australia procurement procedures to access TA, with representation from the GoS’ ACDMD. It is unlikely that any consortium or sub-contracting arrangements will be utilised in the case of TCE Recovery evaluation. Development of the evaluation method, data
collection tools, approach and work plan will be decided later in 2015 and will draw on the TCE Guide to M&E for Results.

Cooperation arrangements focus on a shared dialogue with other cooperating development partners using the 6 monthly recovery progress reporting and meetings, as an imperative to stop and assess progress. At these juncture, the GoS collaborates with CDPs including key actors – NZ MFAT, EU, JICA, USAID, China, WB and ADB. The TCE reporting and meetings are led by the GoS.

The management structure used in the case of TCE Recovery operates on two levels and is led by the GoS, Ministry of Finance, ACDMD. The first level is the sector-level whereby Sector Coordinators have primary responsibility for completing reports, drawing on data collected from their sector approach to recovery. Each sector is also required to show evidence of how it meets the agreed principles of recovery. At the WoG level, the MoF, ACDMD is able to oversee recovery, which is a feature of its normal, budget process and accountability requirements at the higher level. The MoF ACDMD also acts as a point of reference for follow up information and formal requests for information from collaborating development partners.

Evaluation standards follow DAC guidelines and quality standards, with particular reference to the TCE Guide to M&E for Results that focuses on the outcomes of recovery and addressing the principles of recovery. The aforementioned Guide to M&E for Results articulates a series of evaluation questions that can be used to assess performance against outcomes, at either a formative or summative level. As previously stated, the development of this Guide was assisted by DFAT Australian support with the final document endorsed by the GoS recovery sectors with reference to CDPs.

Ongoing dialogue with Australian DFAT in 2015, will set forth the composition of a joint evaluation team and articulate the TOR, further guidelines, including how results can be disseminated to stakeholders and assist in the development of existing program quality mechanisms for Samoa. Cooperation arrangements, including roles and responsibilities will be established, including provision for a joint evaluation management group, to be chaired by the GoS’ ACDMD. Key dates for the joint partner-donor evaluation are likely to be scheduled in early 2016, following the completion of the 3-year recovery program and with reference to the GoS mission plans.

Capacity-friendly features

Capacity-friendly features to the strengthening of country evaluation systems, drawing on the TCE Recovery case highlight the ECD Workshops, provision of resources (now available at the MoF website), the formation of a CoP for M&E that has emerged through regular sector coordination meetings, as well as the TCE recovery process. The Policy and Planning Branch at the Ministry of Finance anticipate additional TA from Australian DFAT to assist sectors with their overall monitoring and evaluation of their sector plans. In addition, the Policy and Planning section make provision for 2-monthly meetings of Sector Coordinators to meet and discuss overall issues, which at times may also include recovery-related activities. During these forums, Sectors are encouraged to draw upon M&E best practice examples. An example from the Education Sector included the use of a simple tool to capture progress relating to the recovery of Category 3 (minimal damage) schools, following the TCE. Further examples of best practice include the work conducted by the water sector that highlights effective multi-stakeholder coordination; dealing with
capacity constraints (led by the transport sector), effective team work practiced within the tourism sector. The engagement with DFAT Australia and their own sharing of M&E processes has also enhanced mutual understanding of how reports are disseminated and utilised for accountability by development partners.

Additional capacity development features include the potential shared resourcing for evaluation, the introduction of generic reporting templates with information to assist completion, the M&E Guide to Results and series of ECD workshops which were auspicied by MoF, ACDMD during 2013 and 2014 and made possible by the support from DFAT Australia. In total 5 workshops were held up until July 2014. Key learning resources used for the aforementioned workshops are available from MoF ACDMD, and can be easily downloaded from the MoF website. The focus on strengths-based approaches to building capacity for M&E and the inclusion of best practice stories are also indicative of capacity-friendly features relating to the context of disaster recovery.

In a small island community, the potential to learn from each other about M&E processes, is critical in building a more sustained capacity. This capacity is important in the context of disaster recovery as evidenced in the heightened approach to M&E that was initially driven after the 2009 tsunami and later consolidated during the 2012 TCE Recovery response. It is anticipated that capacity built for M&E in a disaster context, will also provide a critical component for responding to future shocks.

Presence or absence of external factors

External factors that have supported CPDEW in the case of the TCE Recovery program, include timing flexibility to allow for coordination of other government priorities, access to Australian TA to assist ECD activities, engagement by other CDPs in joint meetings to discuss progress as well as provide feedback to improve systems. The ongoing commitment of sector personnel to attend workshops and improve reporting practices has optimised the potential for learning, genuine ownership of the process and sustainability for future reporting and other disaster events.

Presence or absence of unintended negative effects of donor led evaluations

Since evaluation, including CPDEW is led by the GoS, in the case of disaster recovery pertaining to TCE, there are no negative effects pertaining to donor led evaluation.

3.3 The intended and actual learning at the level of country individual actors, organizations, and networks

The intended and actual learning process arising from the TCE Recovery process, is related to mutual accountability relating to the TCE process that incorporates the recovery sectors and the WoG response, alongside CDPs. This learning is a key component that has shaped the disaster context in Samoa, building on the experience of the 2009 tsunami. The process for reporting presented a key opportunity for learning with each recovery sector required to complete a templated progress report. The GoS strategy for learning and building capacity for M&E is to establish a more skilled and effective public service approach to M&E, under the rubric of capacity development. Capacity development is related to abilities, skills, understandings, attitudes, values, relationships, behaviours, motivations, resources and conditions that enable individuals, organisations, networks/sectors and broader
social systems to carry out functions and achieve their development objectives over
time. On-going capacity development and learning will take place in workshops as
well as involve mentoring, coaching and implementation of good practice. A series of
5 workshops were held to facilitate information across sectors in the case of Cyclone
Evan. These style of interactive workshops provide a forum for information sharing
and skills exchange. The mode of the workshops provide for skilled Samoan
government staff to share a strategy that can be used to monitor, report and evaluate
across sectors. Extended opportunities are also made possible through country
evaluation and research networks and the early foundations of a CoP for M&E in
Samoa. Steps already taken include the posting of workshop information online in the
Ministry of Finance, Samoa, the identification of persons in government willing to
share evaluation expertise and regular sector coordinators meetings to share
practices.

3.4 An analysis of the contribution of this CPDEW to strengthening the
country evaluation system

The contribution of the CPDEW to strengthening the country evaluation system is
explicit throughout the TCE Recovery process and impacts capacity at the different
levels. Recovery sectors have reporting frameworks that are coherent with existing
sector and national strategic directions. At a WoG level, the GoS is able to utilise and
adapt these frameworks to strengthen evaluation in response to government and
development partner needs. A significant outcome from the TCE Recovery program,
is the establishment of procedures linked to M&E for Results, that are now ‘on-the-
shelf’ products and easily adaptable in the event of future disaster. The M&E Guide
provides for greater and mutual accountability between development partners and
initiates a joint donor-partner monitoring and reporting protocol that can easily be
adapted. It also provides the basis for a shared donor-partner formative or summative
evaluation.

The Guide to M&E for Results documents and summarises M&E processes and is
also a further resource to strengthen existing country evaluation systems.

Samoa and CDPs have addressed the following PD principles in its TCE recovery
response, taking the lessons learned from the 2009 tsunami to improve
the monitoring and evaluation of results for TCE. Commitment to the PD principles have
been demonstrated in the case of disaster recovery, with each principle addressed as
follows:

Ownership

Ownership of development strategies and outcomes is a paramount principle for the
GoS and the PD provides Samoa with a tool to enhance and strengthen its
ownership agenda (GoS, 2011). The Recovery Program is auspiced, under the GoS
MoF, ACDMD. The Branch has oversight of budget and program support to the 10
recovery sectors, each with autonomy to implement their own recovery plan. GoS
procedures and mechanisms continue to strengthen coordination, in coherence with
existing sector plans. MoF leads the coordination of WoG reporting against sector
recovery plans, which is intended to minimise duplication and maximise the benefits
of recovery efforts. MoF provides the focal point for coordination and monitors
compliance with recovery principles, with responsibility for implementation ultimately
resting at the sector levels.
Sector coordinators meet every 2 months to share lessons learned relating to recovery as well as mainstream program activities. Leadership of sector plans is provided by a sector coordinator. An important lesson learned and documented in a review of the Tsunami Recovery, was that sectors should lead the coordination of their own monitoring and evaluation frameworks (MEF) against which they could effectively monitor the progress of implementation and determine whether the recovery program meets the needs of the affected population. Building on the experience of the 2009 tsunami process, these systems have improved the accountability requirements of both government and CDPs (which is discussed further at Section 3.4). The GoS Policy and Planning Division within the MoF also provides for all Sector Coordinators (there are 15 in total) to meet every two months to share information, including issues and challenges related to the overall sectors, including recovery planning and implementation. These meetings provide an important forum to introduce reporting frameworks and seek feedback so that ownership of the recovery process is optimised within the GoS.

Alignment

Considerable attention has been given to maximising alignment so that coherence between national policy frameworks and country systems is optimised. The GoS has reliable country systems and aid flows can be aligned to national priorities. Strengthened capacity for coordinated TCE recovery support was provided by DFAT Australia to ensure a MEF that could align well with sector and national priorities. The GoS is now working on additional reporting that will provide for accurate recording of aid disbursements that also align well with sector financial reporting.

Harmonisation

TCE recovery has been programmed to promote adoption of harmonised approaches. Development of common procedures assists harmonisation both across government and with CDPs. Active engagement with donors throughout the TCE recovery process, especially after the adoption of reporting frameworks, has provided for additional improvements to be incorporated into templates and sets the scene for joint missions to review and evaluate the recovery outcomes in a collaborative way.

Managing for Results

The TCE Recovery program logic shows activities are broken down from the higher order goal to a series of program outcomes that align with existing sector goals. At each respective sector level, a program of recovery activities with related outputs and outcomes is proposed. The Program logic for recovery includes a suite of programs that intersect at the social, productive, infrastructure and cross-cutting levels, which in turn are designed to lead to the achievement of results related to the Recovery goal.

Each priority sector is mapped according to the Social, Infrastructure, Cross-Cutting and Productive Priority areas, which strategically align to the GoS’ National Strategy for the Development of Samoa (2012-2016). The achievement of the TCE Recovery goal includes key outcomes with associated outputs that are strategically aligned to sector plans and respond to agreed Principles of Recovery.

Sector outcomes and outputs are mapped within the generic MEF that was developed and agreed across all TCE Recovery sectors. The MEFs provide indicators that are matched against outcomes or outputs with baselines (where available) and targets, means of verification (providing evidence-based accountability), details of any Build-back-better features and a narrative to report
progress at 6-monthly intervals. The MEFs are intentionally checked at 6-monthly intervals to ensure that coherence is maintained against existing sector plans, which can be subject to change.

In August 2014, the GoS with assistance from DFAT Australia documented its TCE M&E Guide for Results. The MEF provides the vehicle to map performance and document the effectiveness, efficiency and relevance of recovery programming. The Guide provides further assistance to recovery sectors, including instructions to complete template reports. It sets out the program logic, a set of key evaluation questions and related sub-questions that relate to how the Recovery Program has met its performance targets, including the Principles of Recovery, quantitative and qualitative indicators and identifies data sources for monitoring and evaluating results which will be used to assist formative or summative evaluation.

The Guide to Results was developed in August 2014 at a forum hosted by the MoF – Learn, Share, Thrive - to share lessons learned, including best practice stories. This forum was attended by recovery sectors and representatives from ADB/WB and DFAT Australia. Plans to share the Guide more widely with CDPs are in place and will be progressed this year.

**Mutual Accountability**

There is an existing aid strategy and policy documentation that enshrines principles of mutual accountability between government and CDPs in Samoa. Policy documents such as the GoS’ Aid Coordination Policy and Debt Management Policy (2010) provide for mutual accountability processes, including joint reviews based on partnership agreements and inclusive policy dialogue. Participation at meetings and on-going engagement to build country and donor strategies is a normative process within Samoan aid coordination. Since the 2009 tsunami, principles of mutual accountability have been strengthened for the purpose of TCE recovery. Examples include the delivery of reports to development partners and process for feedback and the seeking of further clarification to provide for accountability principles.

**Relevant Actors**

The GoS is committed to the joint monitoring and evaluation of recovery outcomes, in consultation with CDPs, including bilateral and multilateral donors. A Recovery Committee has convened every six months comprised of the following relevant actors:

- 10 recovery sectors (health, education, community, housing, agriculture, tourism, transport, electricity, water, cross-cutting).
- Relevant government ministries or authorities working closely with the aforementioned recovery sectors – for example, Samoan Water Authority, National Health Service, Census Bureau.
- Coordinating development partners, including the following key representatives: DFAT Australia: 1st Secretary Development Cooperation, DFAT Counsellor and Program Officer; MFAT: 1st Secretary and Program Officer; Country representatives from EU, JICA, China, USAID. The ADB and WB representation is from its nominated country representative who represents both multilateral donors. During the emergency phase implementing NGOs, including Samoan Red Cross, Oxfam, Habitat for
Humanity NZ and ADRA provided emergency response and other multilateral agencies assisted with the early recovery planning – UNICEF, UNESCAP, GFDRR.

3.5 An assessment of the extent to which the CPDE exercise may or may not pre-figure future partner-donor evaluations

Given the existing commitment of the GoS to the PD principles the CPDE exercise is expected to strengthen future collaboration between partners and donors.

- What are the three (3) main lessons that have emerged from the Collaborative Partner Donor Evaluation Experiences by answering the following questions:

  o **What did or did not work and why** In terms of Collaboration features; monitoring and evaluation systems strengthening, and individual actors, organizations and M&E networks capacity development?
    Donors can have different reporting requirements so it can be difficult to streamline approaches, although in the case of Cyclone Evan there was an agreed format overall.
    Donors can work at cross-purposes sometimes and there is great value in having Government lead roles so that protocols can be identified and agreed upon across government and across donors.
    In the case of Samoa and possibly other Small Island Developing States, the workforce capacity can be over-stretched and donors can provide technical assistance to plug gaps, however this may be at the risk of developing internal capacity.

  o **What internal or external factors** have affected (impacted) the collaborative evaluation experiences?
    Time constraints are often unrealistic to enable sufficient time for learning and coordinating around collaborative evaluation.
    Aid modalities involving several donors and the partner country such as budget support;
    Parallel efforts in terms of evaluation training and evaluation capacity building; parallel advocacy efforts in favour of evaluation; parallel strengthening of monitoring, statistics, and audit;
    Evaluation requirements in the partner country’s policies and strategies;

  o **What unintended effects of donor led evaluations** have positively or negatively affected the intended and actual learning at the level of country individual actors, organizations, and networks?
    Donor led evaluations are perceived by the partner country as mainly focusing on a direct appraisal of partner country performance and that it is not given the opportunity to provide its perspective of the situation.
    There is a perceived undermining of the legitimacy of country evaluation networks and mechanisms by implicitly distrusting them.
    Distract evaluation activities from the needs of the partner country by focusing too much on donor accountability and the achievement of donor based standards.
Partner countries can be overburdened by having too many evaluations at a time. Can also undermine country organizations by relying too much on freelance evaluators or evaluators based in donor countries.

**What are the three main lessons learned** from the CPDEs and other collaborative partner donor evaluation experiences on country evaluation capacity strengthening?

It provides a “learning by doing experiences” at a number of levels including involving country individual actors who learn from their participation, (2) involving country organizations which would then learn to adapt their routines and their practices, (3) using and reshaping country evaluation networks and (4) using country evaluation mechanisms.

The CPDE needs to have adequate capacity friendly features that focus mainly on country priorities, use of country systems institutions and organizations.

There is also a need to consider risks, mitigation, and trade-off.

- **How do the lessons learned mentioned above prefigure future partner-donor evaluations?**

The PDE exercise has influenced partner-donor evaluations in Samoa. All sectors exhibit collaborative arrangements with some having explicit provision for CPDEW. In the case of the TCE Recovery, planning for CPDEW is well underway and documented in the M&E Guide to Results, along with evaluation questions that draw on the principles of the PD, particularly with respect to relevance, effectiveness, efficiency, coordination and inclusive and informed decision making.

4 Part III: Opportunities for collaborative partner-donor evaluation work

4.1 Organisations that could be interested in commissioning collaborative evaluations work

There are many opportunities to commission further collaborative evaluation in Samoa with development partners. It is expected that as momentum grows in favour of CPDEW, the further participation of bilateral and multilateral donors will emerge. At the INGO level there are many examples of collaboration around evaluation processes\(^5\) – notably in Samoa are ADRA, Oxfam, Red Cross.

As stated in Sections 1.2 and 3.2, the early establishment of a Samoan COP for M&E is a result of the TCE Recovery process. This is also supported within existing government initiatives, such as the sector coordination meetings that are currently facilitated by the Policy and Planning section of the MoF.

4.2 Policy areas with the best potential for partner-donor evaluations

Policy areas with the best potential for partner-donor evaluations include the following sector clusters:

---

\(^5\) Partnerships for Effective Development is the subject of a recent Australian Council for International Development paper produced in 2014 and presented at an Australasian Evaluation Society meeting in Melbourne.
disaster management which reaches across multiple sectors and is a critical in
terms of addressing cross-cutting issues of development;
education and health sectors (with established and agreed principles for
collaborative evaluation);
water sector, which has successfully managed multiple stakeholders, including
several development partners.

4.3 External factors that may strengthen / weaken the benefits of partner-donor evaluations;
There are several conditions that can strengthen the benefits of partner-donor evaluations. These include:

- A Common Agenda whereby development partners have a shared vision for change, including a common understanding of the problem and a joint approach to solving it through agreed actions;
- A commitment to develop coherent systems that comply with national and sector priorities;
- Partnerships that foster accountability and responsibility are crucial in pursuing national development priorities and ensuring better donor coordination;
- Effective Communication to build trust, articulate mutual objectives and accountability mechanisms.
- Shared Measures to collect data and measure results consistently across programs and ensure that efforts remain aligned;
- Time for reflection, learning and action research.

Factors that can weaken the benefits of partner-donor evaluations, include:

- Poor timing and scheduling for joint activities that can clash with other government initiatives and priorities;
- Inadequate time frames to conduct the joint evaluations, including the building, development and management of collaborations;
- Insufficient budget to allow for the greater transaction cost pertaining to collaborative partner-donor evaluations.

4.4 Unintended negative effects arising from donor-led evaluations
The potential negative effects arising from donor-led evaluation have been identified previously in Section 2.1.

4.5 Specific opportunities for partner-donor evaluation works
Specific opportunities to further partner-donor evaluation work will build on the revised Samoa-Australian Partnership Agreement for new initiatives, including the recently implemented multi-sector Disability Program and the Pacific Women Shaping Pacific Development. In addition, the roll out of the Education Sector III which is supported by the Australian government, NZ and the ADB presents a further opportunity to build development architecture to promote CPDEW.
- **What will be the three main (Pilot CPDEs) that you want to implement in the next three (3) years and why?**
  CPDE of the Joint Policy Matrix with the collaboration of 5 donors and Government of Samoa – this evaluation will determine the level of commitment of all parties involved to the use of country systems.
  CPDE of ODA in health and education sectors where there is usually a high concentration of development partners to look holistically at the impact of the total support on learning and health outcomes.
  CPDE of Disaster recovery (a yearly update) using the newly developed reporting format in order to determine progress towards accountability and management for results.

- **What are the country organizations that could be interested in commissioning collaborative evaluations work** and what will be the role of Country evaluation networks and mechanisms?
  - Academic institutions such as National University of Samoa
  - Sector Coordinators Forum

- **What do you want to learn from the future pilot CPDEs?**
  We want to learn from the future pilots CPDEs whether we are on track with the development of an appropriate results and accountability framework and to determine the extent of effective development cooperation – have there been impacts in changing the lives of our citizens and if not why not?

- **What risks do you want to mitigate in future collaborative partner donor evaluation experiences or donor donor-led evaluations?**
  Balancing the evaluation agenda so that one side’s perspective is not at the expense of the other;
  - Requiring additional time and resources;
  - Diluting responsibilities of parties involved;
  - Being exposed to difficulties arising from two sides instead of one and Getting involved in diplomatic conflicts.

**APPENDICES**

1. **Documents and References Consulted**
   DFAT/AusAID (2011), Australia-Samoa Partnership Agreement
   Development Assistance Committee (of the OECD), 2013, *Study on Collaborative Partner-Donor Evaluation Work: Concept Note*

Government of Australia (2013), *Cyclone Evan Recovery Funding Agreement, Agreement 65862*


Government of Samoa (2010), *Development Cooperation Policy*, Ministry of Finance, Aid Coordination and Debt Management Division


Government of Samoa (2014), M&E Guide to Results: Tropical Cyclone Evan, Ministry of Finance: Aid Coordination


Kelly, L & Roche, C (2014), *Partnerships for Effective Development*, January, ACFID


Overseas Development Institute (2006), *Evaluating humanitarian action using the OECD-DAC criteria: An ALNAP guide for humanitarian agencies*


STUDY ON COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION

Country Case Study

- Senegal
<table>
<thead>
<tr>
<th>Name of the country</th>
<th>Senegal</th>
</tr>
</thead>
</table>
| Name of the country coordinator | The 1st phase and the main process of the CPDE exercise: Mr Mayacine CAMARA  
Email: camaramayacine@gmail.com  
Mobile phone: 221°77420209 / 221°777810161  
The 2nd and final phase of the CPDE exercise: Mr Oumar Bassirou DIOP  
**NB:**  
- Mr Camara moved from this position to another one within the DGPPE/MEFP.  
- Mr Oumar Bassirou DIOP replaced Mr Camara and has been acting as co-ordinator at the final step of the CPDE exercise |
| Function of the country coordinator (job title, department, Ministry) | Mr Oumar Bassirou DIOP:  
- Economist  
- Coordonnateur de l’Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique et Sociale (UCSPE), also in charge of Cooperation Effectiveness issue  
- The Unit is integrated in the Direction Générale de la Planification et des Politiques Economiques (DGPPE / Ministry of Economy, Finance and Planning) |
| Official address details of the Country Coordinator (including direct telephone line and e-mail) | Email: bassiroudiop@gmail.com  
Phone: 221°338259513 / 221°777775287 |
| Personal address details of the Country Coordinator for backup purposes (including mobile number and e-mail) | Idem |
| The operational management during the CPDE process | Mr Amadou Tidiane DIA,  
- On behalf the coordinator, ensured the technical coordination, operational management and representation of the country in the process. Retired as per January 2015  
- Email: atdia@yahoo.com  
- Mobile phone: 221°775560143 |
| Name(s) and functions of the author(s) in charge of the country study | Mr Birahim Bouna NIANG:  
- The consultant  
- Professor of Economics  
- Dean of the Department of Economic and Management Sciences (Cheikh Anta Diop University of Dakar) |
| Was there a steering committee or in-country reference group in charge of supporting the country study? If yes, please provide names and functions | Given the situation, the delay in the involvement of Senegal, and the short deadline, a core group expanded to other actors was set up playing the role of the steering committee or in-country reference group. Some actors did not attend the meetings, but were well informed, made comments on the various drafts, and others did not:  
- Mr Mayacine CAMARA, Coordinator of Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique et Sociale (UCSPE), Unit in charge |
of Cooperation Effectiveness issue, integrated in the DGPPE (Ministry of Economy, Finance and Planning);
- Mr Oumar Bassirou DIOP, Deputy Coordinator of the UCSPE;
- Dr Matthias Grossmann, Technical Advisor to the Ministry and Manager of the « Projet d’Appui à la Planification Développementale et Budgétaire – PAPDEV-GIZ/MEFP”;
- Mr Amadou Tidiane DIA, Expert in charge of Cooperation Effectiveness issue, and facilitating the CPDE exercise within the Unit;
- Mr André NDecky, Technical Advisor the Director of Direction de la Coopération Economique et Financière (Ministry of Economy, Finance and Planning);
- Mr Aboubécrine SAKHO, Expert in the Unit (UCSPE/DGPPE/MEFP);
- Mr Abdrahamane DIALLO, Representative of USAID (co-lead donor of Cooperation Effectiveness)
- Mr Bernard SMOLIKOWSKI, Representative of the French Cooperation;
- Mr Amacodou DIOUF, President the CONGAD (Confederation of NGOs, Civil Society)
- Ms Awa DIALLO, Expert in the Unit (UCSPE/DGPPE/MEFP)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Did you hold a validation workshop for the country study?</th>
<th>We organized some meetings for the drafts and disseminated all drafts, but we validated the final version through a process of electronic and call phone exchanges and comments</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>If yes kindly provide date, a picture if available and a list of attendees</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
| Please briefly describe the follow-up steps that you intend to take following the completion of the country study (including steps undertaken so far if any) | • Disseminate and share the Senegal CPDE case study to various stakeholders: public entities, Development Partners Coordination Committee, civil society, private sector, etc.  
• Consider the actions and the conditions for the implementation of some proposals |

**Project coordinator responsible for the country**

Ian Hopwood

**Name of the External Quality Assurance expert(s)**

Jim Rugh (Quality Assurance Expert)  
Ian Hopwood (Project Coordinator)  
Mohamed Hedi Manai (Thematic Author)

**First draft received on (date)**

10/2014, revised draft 01/2015

**Final draft received on (date)**

03/2015
EVALUATION CONJOINTE PAYS PARTENAIRES – BAILLEURS AU SENEGAL

Rapport final
Destiné à la publication

(Produit après l’atelier international de synthèse des Etudes collaboratives Pays partenaires-Donneurs, tenu du 2 au 4 décembre 2014 à Manille, et revu après la prise en compte des commentaires de l’expert chargé d’assurer le contrôle de qualité des études de cas)

Birahim Bouna NIANG
Consultant

Dakar, février 2015
Sommaire

LISTE DES ABBREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

RESUME ANALYTIQUE

1. INTRODUCTION
   1.1-Origine et contexte
   1.2- Le système d'évaluation du Sénégal
      1.2.1. L'identification des acteurs
      1.2.2. Le rôle de l’EDP dans l’évolution récente du système national d’évaluation
   1.3-Méthodologie et limites

2. PARTIE I : EXAMEN DE L’EXPERIENCE D’EVALUATION DE LA DECLARATION DE PARIS
   2.1. Le processus de l’EDP et le profil partenaire-bailleur
   2.2- L’apprentissage prévu et réel au niveau des acteurs, organisations et réseaux
      2.2.1- Le principe d’appropriation à l’épreuve des faits
      2.2.2- Le principe d’alignement à l’épreuve des faits
      2.2.3- Le principe d’harmonisation à l’épreuve des faits
      2.2.4- Le principe de gestion axée sur les résultats à l’épreuve des faits
      2.2.5- La responsabilité mutuelle à l’épreuve des faits
   2.3. Analyse de l’évaluation de la contribution de la Déclaration de Paris au renforcement au système national d’évaluation
   2.4. Analyse de la mesure dans laquelle l’EDP pourrait donner lieu à de futures ECPD

3. PARTIE II : ETUDES DE CAS
      3.1.1. Bref descriptif du travail d’évaluation collaborative pays partenaire-bailleur
      3.1.2. Dates-clés
      3.1.3. Profil Pays partenaire-Donneur
      3.1.4. Caractéristiques favorisant le renforcement des capacités
      3.1.5. Présence ou absence d’effets négatifs involontaires de l’évaluation conjointe
      3.1.6. Perspectives pour le développement de l’évaluation conjointe entre le Sénégal et les PTF
   3.2. Etude de cas n°2 : Evaluation conjointe de l’organisation des revues annuelles conjointes (RAC) des politiques économiques et sociales
3.2.1. Bref descriptif du travail d’évaluation collective pays partenaire-bailleur _______ 35
3.2.2. Dates-clés de l’exercice annuel de revue de 2008 à 2014 _________________ 36
3.2.3. Profil Pays partenaire-Donneur ______________________________________ 36
3.2.4. Caractéristiques favorisant le renforcement des capacités _______________ 39
3.2.5. Présence ou absence d’effets négatifs involontaires des évaluations conjointes ____________________________ 39
3.2.6. Perspectives pour le développement des évaluations conjointes entre le Sénégal et les PTF ____________________________ 39

3.3. Etude de cas n°3 : Huitième (8ème) revue annuelle sectorielle conjointe du PEPAM - 2014 ________________________________ 40
3.3.1. Bref descriptif du travail d’évaluation collaborative ____________________________ 40
3.3.2. Dates – clefs ____________________________________________ 40
3.3.3. Profil pays partenaire – bailleur ____________________________________________ 41
3.3.4. Caractéristiques favorables au renforcement des capacités ____________________ 43
3.3.5. Présence ou absence d’effets négatifs involontaires des évaluations conjointes ____________________________ 43
3.3.6. Perspectives pour ledéveloppement des évaluations conjointes entre le Sénégal et les PTF ____________________________ 44

3.4. Les dysfonctionnements et les leçons dégagées de l’expérience d’ECPD ___ 44
3.4.1. Quelques dysfonctionnements et difficultés dans les ECPD ________________ 44
3.4.2. Quelques principales leçons tirées de l’ECPD ____________________________ 45

4. PARTIE III : OPPORTUNITES DE TRAVAIL SUR L’EVALUATION COLLABORATIVE PAYS PARTENAIRES-BAILLEURS ____________________________ 45
4.1. Les organisations potentiellement intéressées par la commande de travaux d’évaluation collaborative -la demande ____________________________________________ 45
4.2. Les réseaux et mécanismes d’évaluation du pays -l’offre ____________________ 46
4.3. Les domaines des politiques avec le meilleur potentiel pour les évaluations pays partenaires-bailleurs ____________________________ 46
4.4. Les facteurs externes susceptibles de renforcer ou d’affaiblir les bénéfices des évaluations pays partenaires-bailleurs ____________________________________________ 48
4.5. Les effets négatifs involontaires venant des évaluations menées par les bailleurs ____________________________________________ 49
4.6. Les opportunités particulières pour des travaux d’évaluation conjointes pays partenaires-bailleurs ____________________________ 49

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES ____________________________________________ 51

ANNEXES ____________________________________________________________ 53

ANNEXE I : Termes de référence de l’étude ____________________________________ 54

ANNEXE II : Liste des personnes rencontrées __________________________________ 57
LISTE DES ABBREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ACAB : Arrangement Cadre relatif aux Appuis Budgétaires
ACBF : African Capacity Building Foundation
APD : Aide Publique au Développement
BAD : Banque Africaine de Développement
BADEA : Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique
BID : Banque Islamique de Développement
CAD : Comité d’Aide au Développement
CDMT : Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CDSMT : Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme
CEA : Commission Economique des Nations Unies pour l’Afrique
CEP : cellule d’étude et de planification
CFAA/CPAR : Réformes du système des finances publiques et de passation des marchés
CREA : Centre de Recherche et d’Études Appliquées
CREFDES : Centre de Recherche et de Formation pour le Développement Économique et Social
CRES : Consortium pour la Recherche Économique et Sociale
CSPLP : Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté
DAPS : Direction de l’Analyse et de la Prévision Statistique
DGF : Direction Générale des Finances
DGP : Direction Générale du Plan
DP : Déclaration de Paris
DPBEB : Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuel
DPES : Document de Politique Économique et Sociale
DPPD : Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses
DSRP : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ECPD : Évaluations Collaboratives Pays partenaires-Donneurs
EDP : Évaluation de la Déclaration de Paris
EvalNet : Réseau d’évaluation du développement
GIZ : Coopération technique allemande
FMI : Fond Monétaire International
GRN : Groupe de Référence National
IADM : Initiative d’Allègement de la Dette Multilatérale
IDE : Investissement Direct Etranger
IGE : Inspection Générale d’État
MEFP : Ministère de l’Économie, des Finances et du Plan
MEF : Ministère de l’économie et des finances
OCDE : Organisation pour la Coopération et le Développement Économique
OFNAC : Office national de lutte contre la fraude et la corruption
OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement
PAES : Projet de Politique Nationale de l'Aide Extérieure
PEFA : Dépense Publique et Responsabilité Financière
PEPAM : Programme d'Eau Potable et d'Assainissement du Millénaire
PNSSEE : Pacte national de Stabilité sociale et d'Émergence économique
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP : Partenariat Public Privé
PPTE : Pays Pauvres Très Endettés
PODES : Plan d'Orientation pour le Développement Economique et Social
PSE : Plan Sénégal Emergent
PTF : Partenaire Technique et Financier
RAC : Revue Annuelle Conjointe
RBMG: Results-Based Management Group
SDE : Sénégalaise des Eaux
SENELC : Société Nationale d'Electricité
SenEval : Association Sénégalaise d'Evaluation
SNDES : Stratégie Nationale de Développement Economique
SNU : Système des Nations Unies
SONATEL : Société Nationale de Télécommunications
TDR : Termes de référence
UCSPE : Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique
UE : Union Européenne
UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UFR : Unité de Formation et de Recherche
UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
RESUME ANALYTIQUE

1) Contexte et évolution du système d’évaluation au Sénégal


Les expériences d’ECPD au Sénégal se déroulent dans un contexte d’un « système national d’évaluation » caractérisé par : (i) un ensemble de procédures, règles, dispositifs et mécanismes aux niveaux de l’Etat, des entités non étatiques et des PTF ; (ii) et le manque d’une politique nationale d’évaluation et d’un cadre institutionnel.

Au Sénégal, l’offre et la demande d’évaluation ont évolué avec le processus de libéralisation de l’économie du pays autrefois dominé par l’Etat et son impact sur l’apparition de professions libérales et de métiers libres. La demande d’évaluation a été d’abord ponctuelle, puis plus régulière avant de devenir plus systématique avec les politiques de réformes soutenues par les partenaires au développement. De multiples acteurs sont impliqués dans l’exercice d’évaluation conjointe : l’Etat et ses démembrements, les acteurs non étatiques à travers le secteur privé et la société civile, les associations professionnelles, les institutions de formation et de recherche, les partenaires techniques et financiers. Du côté de l’offre, l’on a assisté également au développement de réseaux informels et formels d’évaluation (dont la création de l’association sénégalaise d’évaluation / SenEval), des activités évaluatives au niveau de certaines institutions de formation et de recherche ou de grandes entreprises nationales et l’implication de cabinets d’études à côté d’organismes publics (Cour

1 Les termes « collaboratif », « conjoint », « collectif » et « partenarial » sont employés dans le même sens, c’est-à-dire un travail mené ensemble, ensemble ou de concert entre les acteurs concernés.
des comptes, Inspection Générale d’Etat) qui ont, entre autres missions, le contrôle, l’audit et l’évaluation.

2) Expérience de l’évaluation de la Déclaration de Paris (EDP) et des évaluations conjointes pays partenaire-bailleurs (ECPD)

La méthodologie adoptée pour réaliser l’étude a consisté à procéder à la collecte et la revue de la littérature et à des entretiens (rencontres et téléphone) auprès de l’Administration publique, des partenaires techniques et financiers ainsi que de la société civile de façon secondaire en se concentrant sur le champ d’investigation, à savoir : (i) l’évaluation de la DP et (ii) les études de cas portant sur trois (3) secteurs (OMD, Eau &Assainissement et Revues annuelles conjointes (RAC) des politiques économiques et sociales). Ces secteurs ont été retenus en raison de leurs performances remarquables et encourageantes et de l’identification de bonnes pratiques en matière d’évaluation collaborative. Toutefois plusieurs domaines avec des expériences positives en évaluation collaborative ont été relevés.

L’expérience de l’EDP et des ECPD a révélé que la mise œuvre des principes de la DP de façon générale et à travers des cas typiques a impacté à divers degrés les capacités évaluatives des acteurs et le système national d’évaluation.

a) Leçons et apprentissage à partir de l’EDP

Appropriation : Des avancées décisives ont été notées notamment avec : (i) l’amélioration des capacités de formulation, de suivi et d’évaluation des projets et programmes ainsi que des stratégies et politiques de développement servant de cadre de référence à l’intervention des PTF ; (ii) l’élaboration, le suivi et l’évaluation de la mise en œuvre d’un plan d’action pour l’efficacité de l’aide au Sénégal pour la période 2006-2010 ; (iii) le renforcement des processus participatifs impliquant les divers acteurs dans les différents maillons de la chaîne d’élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques ; (iv) un impact réel sur les capacités évaluatives : une plus grande exigence des acteurs pour le suivi et l’évaluation des interventions en matière de développement et une offre croissante de consultation en suivi et évaluation en rapport avec l’approche participative, la gestion axée sur les résultats, etc.

Cependant la persistance de certains obstacles ralentit les progrès réalisés, notamment (i) le faible engagement des autorités politiques pour porter le plan d’action pour l’efficacité de l’aide ; (ii) de l’absence de dispositif institutionnel pour opérationnaliser le plan d’action.

Alignement : Des progrès ont été réalisés dans la coordination de l’aide et l’alignement sur les priorités politiques, mais les résultats obtenus sont en-deçà des objectifs fixés. Toutefois le recours aux institutions, procédures et systèmes nationaux est resté limité du fait des réticences des PTF expliquées par plusieurs
facteurs. L’évaluation a été un exercice qui a permis aux acteurs d’approfondir le niveau de connaissance sur les sujets et de prendre conscience de la faiblesse des capacités.

**Harmonisation** : Les résultats des enquêtes2 ont révélé un recul apports d’aide versés dans le cadre d’approche fondées sur des programmes entre 2005 et 2010. En dépit de la signature de l’Arrangement Cadre pour l’Appui budgétaire, la progression de cette modalité de reste plutôt modeste au regard des attentes. Si les PTF font des efforts pour se concerter pour l’harmonisation, les progrès restent très lents dans la mise en place de dispositifs communs ou des paniers communs (baskets funds / trust funds). D’autres exercices d’évaluation (ACAB, Rapport PEFA, etc.) ont renforcé le dialogue au sein des PTF et entre acteurs, contribué à la prise en charge de ces sujets et permis d’apporter des améliorations non négligeables.

**Gestion axée sur les résultats** : Les autorités sénégalaises ont engagé plusieurs réformes pour développer la culture du résultat dans la gestion des finances publiques3 et de l’Administration4, renforcer le système d’information statistique et assurer le suivi et l’évaluation des politiques publiques. Ces réformes ont apporté des changements notables dans la gestion du développement et laissent présager des progrès futurs même si les réalisations restent encore limitées. Une demande de formation en GAR de la part des divers acteurs non étatiques et une forte offre de consultation traduisent à la fois une avancée réelle des capacités évaluatives.

**Responsabilité mutuelle**

L’aménagement de cadres d’échanges formels et informels regroupant les différentes parties prenantes (Gouvernement, PTF, collectivités locales, acteurs non étatiques, secteur privé, société civile, etc.) a favorisé le dialogue et contribué à développer les besoins en ECPD. Des progrès ont été réalisés en matière d’élaboration, de suivi et d’évaluation des politiques et programmes publics de développement selon une approche conjointe.

La reddition des comptes, devenue une exigence, a enregistré des avancées lentes du fait de la faiblesse du contrôle5 exercé par le Parlement et la Cour ces Comptes. Toutefois le contexte politique actuel est favorable à la lutte contre la corruption, les autorités ayant manifesté leur volonté de combattre ce fléau. Il importe de souligner le contrôle des PTF et le progrès du contrôle citoyen sous la poussée de divers acteurs non étatiques (le secteur privé, en particulier la société civile).

b) **Leçons et apprentissage à partir des ECPD**

---

2 Les données de la 3ème enquête réalisée en 2011 mériteraiennt réexaminées.
3 L’expérience des CDMT et CDSMT, puis le processus d’introduction du DPBEP et DPPD le cadre harmonisé des finances publiques au sein de l’UEMOA.
4 Plusieurs initiatives du BOM, de la DPG et de l’UCSPE sur la GAR.
5 **Contrôle parlementaire** de l’Assemblée Nationale et du **contrôle juridictionnel** de la Cour des Comptes
Les ECPD sont une réalité et une exigence pour une partie des politiques et programmes publics, mais il n’existe pas une vision, approche globale et organisée qui les sous-tendent du côté de l’Administration et le leadership fait défaut dans beaucoup de cas pour diverses raisons. Certaines ECPD répondent plus à une exigence de conditionnalité des PTF ou de pressions des acteurs non étatiques qu’à la volonté expressive des Autorités de promouvoir le principe de la redevabilité mutuelle. Toutefois il existe un potentiel important pour réaliser des ECPD.

Les ECPD ont contribué largement à l’apprentissage à travers la consolidation des processus d’appropriation des politiques et programmes publics, des mécanismes de redevabilité mutuelle, des capacités évaluatives des acteurs de la demande et de l’offre, de la culture de la gestion axée sur le résultat et le renforcement de la confiance mutuelle. Elles confortent la position défendue par certains organismes publics impliqués dans le suivi et l’évaluation des politiques publiques (MEFP, BOM) et certains réseaux d’évaluation (SenEval), à savoir l’opportunité d’institutionnaliser l’évaluation.

3) Les recommandations

Sur la base des leçons apprises de ces évaluations collaboratives et de l’analyse des opportunités d’ECPD au Sénégal, il est suggéré un certain nombre de recommandations qui visent à indiquer des domaines potentiels pour des activités collaboratives avec des PTF et d’autres acteurs en vue de contribuer : (i) à renforcer les capacités nationales en évaluation et le système national de Suivi et d’Évaluation, (ii) à renforcer les capacités de conception et de mise en œuvre des politiques publiques, et (iii) à améliorer la qualité de la coopération entre le Sénégal et les PTF.

Recommandation n° 1 : Les acteurs directement concernés devraient se fonder sur les priorités du PSE pour déterminer quelques travaux pilotes d’ECPD à engager pour les trois années à venir et une feuille de route indiquant une approche et les modalités de réalisation. A titre indicatif, ces travaux d’ECPD pourraient porter sur quelques thèmes : (i) l’état global de mise en œuvre des 27 projets phares ou de certains d’entre eux, (ii) les progrès dans la réalisation des 17 réformes clés ou de certaines d’entre elles, (iii) le degré de réalisation des politiques ou de certains projets du secteur agricole, (iv) la politique de l’élevage qui est bien structurée, (v) les progrès en matière de PPP ou des PPP en cours d’exécution, (vi) l’état d’engagement du secteur privé dans le PSE, (vii) l’évolution des cadres stratégiques de coopération des PTF (ou de quelques PTF) en rapport le PSE, etc.

Recommandation n° 2 : le Gouvernement devrait jouer davantage un rôle de leadership qui se manifesterait par une volonté politique forte de porter la mise en œuvre, le suivi et l’évaluation des politiques publiques, y compris la politique de l’aide. Ce leadership devrait être assuré aussi bien au niveau central qu’aux niveaux sectoriel et local (décentralisé) en associant divers acteurs. A cet effet, les types d’acteurs ci-dessous peuvent être intéressés par le suivi et l’évaluation des projets,
programmes et politiques publiques qu’ils appuient ou dont les effets affectent l’efficacité de leurs interventions ou les services dispensés : (i) le Gouvernement, leader et premier responsable, (ii) les PTF, fournisseurs de l’aide publique au développement (APD), (iii) le secteur privé aussi bien étranger que national pour l’exécution transparente des projets, (iv) la société civile pour le contrôle citoyen ou dans le rôle d’agence d’exécution, (vi) les collectivités locales au regard de leur rôle dans le contexte de territorialisation, et (vii) les populations, bénéficiaires des biens et services.

Recommandation n° 3 : En vue de poursuivre les efforts d’amélioration de la qualité de la coopération, jugée très bonne dans certains secteurs comme Hydraulique-Eau-Assainissement et Santé, le Gouvernement et les PTF devraient : (i) renforcer les mécanismes de dialogue et de concertation, (ii) encourager d’autres secteurs à s’inspirer des bonnes pratiques citées plus haut, et (iii) relever le niveau et la qualité de la représentation du Gouvernement auprès des PTF à tous les niveaux pour augmenter la capacité de négociation.

Recommandation n° 4 : A propos des diverses évaluations effectuées, il est fortement encouragé de prendre les dispositions suivantes qui sont de nature à renforcer la capitalisation des expériences et les capacités évaluatives : (i) partager et diffuser les résultats à large échelle; et (ii) l’établissement d’un répertoire des bonnes pratiques en matière d’évaluations collaboratives comme outil important devant contribuer au renforcement des capacités évaluatives.

Recommandation n° 5 : A propos du développement des capacités, il est fortement souhaité : (i) de poursuivre les initiatives en cours pour définir un programme national de renforcement de capacités qui est articulé avec les stratégies en cours (PSE en particulier) et les politiques sectorielles et qui accorde une grande place au suivi et à l’évaluation ; (ii) et d’intégrer, dans ces initiatives, la formulation d’une politique nationale d’évaluation ou, à défaut, d’une approche globale et organisée sur les ECPD dans le cadre des projets, programmes et politiques publiques.
1. INTRODUCTION

1.1-Origine et contexte

Pendant longtemps le débat sur le financement international du développement s’était focalisé sur le volume d’aide devant être mobilisée au profit des pays en développement. La conférence internationale de Monterrey (2002) a marqué un tournant en ouvrant une nouvelle perspective, celle de la qualité de l’aide et son impact sur les politiques de développement économique et social.


Le Quatrième Forum de haut niveau tenu en 2011 à Busan, en Corée du Sud, a permis de faire le point sur les progrès réalisés durant la décennie précédente. Le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement a élargi le débat en redéfinissant la nouvelle architecture de l’aide avec des acteurs variés et une extension des domaines de coopération, en accordant un poids plus important à des acteurs tels que les organisations de la société civile, les parlementaires, le secteur privé, les collectivités locales, le secteur académique. L’accent a été mis également sur les droits humains, l’appropriation démocratique des politiques de développement, l’égalité entre les sexes, la nécessité de se doter d’institutions et d’administrations efficaces.

La Déclaration de Paris a fait l’objet de plusieurs évaluations. En prenant en compte les leçons tirées de ces évaluations dans la perspective de la mise en œuvre du Partenariat de Busan, le Réseau sur l’Evaluation du développement de l’OCDE (EvalNet) a initié, en 2012, un projet sous forme d’étude sur les Evaluations collaboratives Pays partenaires-Donneurs (ECPD). Près d’une
vingtaine de pays partenaires (dont le Sénégal) et environ une quinzaine partenaires techniques et financiers ont marqué leur accord à s’engager dans cette étude. Les objectifs de l’étude sont les suivants :

i) comprendre le potentiel formatif du travail d’évaluation collaborative ;
ii) tirer de nouvelles leçons sur les stratégies de renforcement des capacités,
iii) ouvrir la voie à de futures collaborations partenaires-bailleurs de fonds sur le travail d’évaluation ;
iv) préparer le terrain pour l’élaboration d’un document de meilleurs pratiques sur le travail d’évaluation collective partenaires-donateurs.

L’étude de cas du Sénégal est réalisée dans un contexte marqué par la définition d’une nouvelle stratégie de développement, le Plan Sénégal Emergent (PSE). Présenté aux bailleurs de fonds à l’occasion de la réunion du Groupe consultatif tenue à Paris en février 2014, il a largement été plébiscité. La réalisation du PSE requiert la mobilisation de ressources financières domestiques et extérieures substantielles revêtant différentes formes, notamment l’aide publique au développement (APD), l’investissement direct étranger (IDE), le partenariat public–privé (PPP).


1.2- Le système d’évaluation du Sénégal

1.2.1. L’identification des acteurs
Le « système d’évaluation » du pays dans l’acception de l’étude de l’ECPD résulte d’une longue évolution au Sénégal si l’on prend en considération ses quatre éléments constitutifs, notamment une demande soutenue à plusieurs niveaux, une offre de services compétents, une pratique d’utilisation des résultats et des mécanismes institutionnels disparates. Il comprend aussi, au niveau national, des acteurs distinctifs, des organisations, des réseaux, des mécanismes et poursuit ses mutations et améliorations dans l’interrelation entre les intervenants.

---

6 L’évaluation dans l’optique du travail en question est une « Appréciation systématique et objective d’un projet, d’un programme ou d’une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats » et ne couvre pas la notion élargie de « processus aussi systématique et objectif que possible par lequel on détermine la valeur et la portée d’une action de développement projetée, en cours ou achevée » et ni la notion de « Appréciation préalable » ou « Evaluation ex-ante » (Appraisal en Anglais), définie comme « Appréciation globale de la pertinence, de la faisabilité et de la durabilité probable d’une action de développement avant que la décision de financement ne soit prise » (CAD-OECD. - Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management - http://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluation-plan-inventory.htm).
Au Sénégal, le système d’évaluation peut être présenté comme un ensemble caractérisé par : (i) des éléments décrits ci-dessus présents dans les divers dispositifs des démembrements de l’Etat (Présidence, Primature, départements ministériels, services décentralisés, etc.), chez les acteurs non étatiques et les PTF ; (ii) le manque d’une politique nationale d’évaluation (approche globale) et d’un cadre institutionnel.

1) L’évolution récente

Le panorama du système national d’évaluation a enregistré des mutations profondes dans ses différentes dimensions, à savoir la demande, l’offre, l’utilisation des résultats et le cadre institutionnel.

• Durant les années 80-90, l’économie était encore dominée par l’Etat et par les organismes publics et parapublics malgré l’engagement du processus de libéralisation. Dans ce contexte, les acteurs nationaux distinctifs comptaient principalement les démembrements de l’Etat (le Gouvernement, les départements ministériels, le Parlement, les institutions académiques, les établissements publics, les sociétés nationales, organismes de recherche et de formation, etc.) qui sont en charge des politiques publiques, des programmes et des projets de l’Etat. Ils s’appuient sur diverses organisations nationales sous leur tutelle ou leur autorité.

• A partir de la fin des années 90, l’impact des programmes d’ajustements structurels et la libéralisation quasi-totale de l’économie se sont accompagnés d’un développement de plusieurs professions libérales et de métiers privés autrefois relevant du secteur étatique. Cela a contribué à la naissance et au développement d’une offre indépendante de consultation en évaluation.

Dans ce sens, une demande pour divers types d’évaluation en vue de mesurer la performance d’une intervention en matière de développement et des politiques publiques a toujours existé même si le besoin pouvait être mal formulé ou ne pas être adéquatement satisfait.

Par ailleurs, l’appel croissant aux financements extérieurs, puis l’avènement des programmes d’ajustement structurel au cours des années 80, ont été des facteurs importants qui ont poussé les PTF bilatéraux et multilatéraux et leurs agences d’exécution à jouer un rôle grandissant en tant qu’acteurs distinctifs et organisations. En effet, ils faisaient face aux exigences de transparence, de redevabilité vis-à-vis de leurs contribuables et à l’impératif de résultat pour le projet et par rapport à la stratégie de coopération avec le pays. Cette situation a engendré de fait une demande forte, mieux organisée et structurée vu les expériences et les traditions de plusieurs PTF en matière d’évaluation.

7 Le glossaire de l’OCDE en distingue plusieurs types d’évaluation selon l’étendue, l’objet, la démarche, la place dans le cycle de vie du projet, etc. : globale, sectorielle groupée, formative, récapitulative, participative, à mi-parcours, évaluation de programme/projet, évaluation de processus, etc.
La Déclaration du Millénaire et ses corollaires dans notre pays, notamment l’avènement des DSRP et la mise en œuvre des engagements contenus dans certaines grandes déclarations (Déclaration de Paris de 2005), a consacré et renforcé les aspirations légitimes des populations. C’est ainsi que la demande d’évaluation s’est accrue avec l’émergence de nouveaux acteurs tels que la société civile, le secteur privé, les collectivités locales, etc. souhaitant une plus grande implication dans les activités de développement, exigeant une gouvernance vertueuse, la transparence dans la gestion des affaires publiques et la reddition des comptes.

• Toutefois l’offre nationale, faible au début, soit indépendante ou en collaboration avec des réseaux d’évaluation étrangers, s’est progressivement structurée et renforcée. Il importe de noter que le seul critère de compétence ne suffisait pas à un réseau d’évaluation national, sans le label d’un réseau étranger, pour s’imposer sur le marché.
• Durant cette période, l’éclosion de réseaux d’évaluation a été bénéfique, mais aussi a contribué à donner naissance à une diversité de mécanismes et une hétérogénéité de règles, de standards, de dispositifs de coordination, d’organismes de régulation, etc. dans différents secteurs.

2) La physionomie actuelle du système

Le système dans sa forme actuelle, après plusieurs métamorphoses, pourrait être présenté comme suit :

❖ **Les acteurs nationaux distinctifs** pourraient être classés en trois catégories :
  – le secteur public composé de divers démembrements de l’Etat (Gouvernement, départements ministériels, collectivités locales, Parlement, institutions académiques, établissements publics, sociétés nationales, etc.) ;
  – les acteurs nationaux non étatiques : la gamme des organisations de la société civile, le secteur privé, etc. ;
  – les PTF bilatéraux et multilatéraux avec ou sans représentation locale

❖ **Les organisations nationales**, placées sous la tutelle des acteurs, constituent des cadres d’intervention ou des outils opérationnels en matière d’évaluation : du côté de la demande, les directions de ministères et les cellules de gestion de certains programmes sectoriels (DAPS, Santé, Education, Environnement, Transport, Eau et Assainissement, etc.) et du côté de l’offre, des organismes de recherche et de formation (CREA, etc.).

❖ **Les acteurs comme les organisations** peuvent opérer sur un seul aspect de l’évaluation ou combiner selon le cas les **trois dimensions**, à savoir la demande, l’offre de services et l’utilisation de résultats.
  – Dans le secteur public, les démembrements de l’Etat et les PTF expriment une **forte demande pour l’évaluation** externe des politiques publiques, des programmes et
des projets (bilans d'étape, revues à mi-parcours ou finales, *revues annuelles conjointes entre Gouvernement et PTF*) et demeurent de grands *utilisateurs des résultats* des évaluations.

- Les acteurs nationaux non étatiques (société civile, le secteur privé) opèrent au niveau des trois dimensions (i) la demande d'évaluation pointue des employeurs (entreprises, organisations consulaires), de divers associations professionnelles et des organisations de la société civile dans des domaines précis ou pour assurer une bonne participation citoyenne, (ii) l’offre de services d’évaluation dans certains secteurs de spécialisation, (iii) l’utilisation multiforme des résultats.

- Mais certains d’entre eux disposent des unités ou réalisent des activités d'évaluation interne. Il en est ainsi pour les départements ministériels (santé, éducation, eau & assainissement, etc.), certains établissements publics et grandes entreprises nationales (SDE, SONATEL, SENELEC, etc.). Par ailleurs, l’Etat grâce à des organes spéciaux (Cour des Comptes, Inspection Générale d’Etat, OFNAC, etc.) et des institutions académiques à travers des unités de recherche exercent des activités d’évaluation qui sont appelées à se renforcer.

- A propos de l’évaluation externe conjointe, les PTF et le Gouvernement recourent à des services d’évaluation locaux ou étrangers ; ces derniers sous-traitant parfois avec les consultants nationaux.

- *Les réseaux d’évaluation* se sont développés de façon rapide tout en se diversifiant : la dimension de l’Evaluation s’est renforcée ou a émergé des activités généralistes des experts et des cabinets « à tout faire », pour voir se constituer un corps indépendant spécialisé avec une expertise avérée en Evaluation. C’est ainsi qu’une gamme de compétences avec une expertise variée s’est constituée : des consultants individuels et des bureaux spécialisés, des unités d’évaluation dans les institutions de formation et de recherche, les établissements publics et les grandes entreprises publiques ou privées.

Divers réseaux formels ou informels, spécialisés ou généralistes se sont constitués : la création formelle de l’Association Sénégalaise d’Évaluation (SenEval), la constitution de réseaux informels de collaboration et de concertations dans des domaines précis (bonne gouvernance, réformes budgétaires et financières, élaboration, suivi et évaluation de politiques publiques, Santé, Education, Agriculture, Environnement, Droits *humains ou de la personne*, Efficacité de l’APD, etc.).


---

8 Facultés, CREA, CREFDES, CRES, CESAG, ENA, UFR, etc.
Ces mécanismes peuvent être formels avec un cadre juridique (loi, décret ou acte réglementaire) ou soutenus par des décisions politiques des autorités de concert avec les acteurs concernés.

Cet état de fait est illustré à titre d’exemples :

- **au niveau de l’État**, par l’existence d’organismes avec des procédures et un cadre juridique clair (Cour des Comptes, IGE, etc.) ;
- **dans certains domaines du secteur public** impliquant des acteurs nationaux non étatiques et des PTF, par la mise en place des dispositifs souvent issus de décision politique gouvernementale ou académique après consensus avec les parties prenantes, le suivi et l’évaluation des politiques publiques (revues conjointes des stratégies globales, sectorielles, des programmes de développement et de coopération, revue des dépenses publiques);
- **à travers des initiatives privées ou indépendantes**, par la mise en place de SenEval et de plusieurs cabinets (bureau d’études) spécialisés dans le métier d’Evaluation ainsi que le développement vigoureux d’une offre de formation et de services d’évaluation.

### 1.2.2. Le rôle de l’EDP dans l’évolution récente du système national d’évaluation

Des efforts notables ont été déployés pour mettre en œuvre l’esprit des cinq principes fondamentaux de la DP au Sénégal dans divers secteurs et domaines ainsi qu’à divers échelons locaux. Ces réalisations ont été faites à travers, soit le « *Plan d’action conjoint pour l’efficacité de l’aide au Sénégal 2008-2010* » adopté en accord avec tous acteurs, soit des initiatives autonomes d’acteurs non étatiques ou de PTF.

Cela a conduit les différents acteurs, ensemble ou séparément, à renforcer des initiatives passées communes, concevoir et réaliser des actions conjointes, et entreprendre des évaluations et des diagnostics partiels des domaines couverts par un ou plusieurs principes. Le lancement et la conduite des deux exercices de l’EDP en 2007 et 2010 avec l’implication des acteurs ont suscité un grand intérêt et produit des documents de valeur. L’on a enregistré des initiatives indépendantes d’acteurs de la société civile ou de PTF pour évaluer la DP sur des thématiques spécifiques (CONGAD, GTZ, etc.).

Les EDP ont contribué à faire évoluer le système d’évaluation dans les directions suivantes :

---

9 DSRP, DPES, SNDES, PSE
10 Santé, Education, PEPAM, Environnement, Réformes budgétaires et financières, etc.
11 iSPE, exercices d’évaluation de la DP, revue du PEFA, etc.
12 Appropriation, Alignement, Harmonisation, Gestion axée sur les résultats et Responsabilité Mutuelle.
s’agissant de la demande, le caractère global et systématique des EDP a facilité une plus grande adhésion et le renforcement de l’idée de systématiser et développer la culture de l’évaluation, de former dans les techniques de l’évaluation, etc. dans les organisations ainsi que de procéder à l’évaluation des politiques, programmes et activités ;

- concernant l’offre, le développement vigoureux de réseaux d’expertise en évaluation et d’une offre de formation et de services d’évaluation ainsi que le renforcement de rapports d’échanges avec des réseaux d’évaluation étrangers ;

- à propos de la confiance, l’évidence des relations entre la faible capacité et les défaillances dans l’application des principes d’Appropriation, de Gestion axée sur les résultats et de Responsabilité mutuelle a incité au lancement d’initiatives nouvelles ou constitué une source d’arguments pour conforter la poursuite d’actions en cours pour faire évaluer le système d’évaluation : l’élaboration de programmes de renforcement des capacités à l’intention des entités de l’Etat chargées de conduire les politiques, des acteurs non étatiques pour une participation citoyenne aux affaires publiques, des citoyens pour une gouvernance vertueuse (Forum civil, CONGAD, etc.);

- quant à l’utilisation des EDP, il importe de noter que les résultats de ces études n’ont pas été suffisamment partagés avec les acteurs et exploités du fait des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la DP et du Partenariat de Busan, notamment la mise en place d’un dispositif institutionnel fonctionnel au niveau du Ministère de l’Economie et des Finances ou de la Primature.

1.3-Méthodologie et limites

La méthodologie adoptée pour mener à bien l’étude a consisté à collecter de l’information documentaire pertinente et mener des entretiens (rencontres et téléphone) aussi bien auprès de l’Administration publique, et des partenaires techniques et financiers que de la société civile de façon marginale en limitant le champ d’investigation : (i) à l’évaluation de la DP et (ii) aux études de cas portant sur trois (3) secteurs, à savoir : les OMD, le secteur Eau &Assainissement et les revues annuelles conjointes (RAC) des politiques économiques et sociales. Ces secteurs ont été retenus en raison de leurs performances remarquables et encourageantes et qui pourraient servir de base pour l’identification et la systématisation de bonnes pratiques en matière d’évaluation collaborative. Il existe toutefois plusieurs domaines avec des expériences positives en évaluation collective.

Les délais relativement courts de production du rapport (quinze jours) n’ont pas permis d’adopter une autre démarche nécessitant une couverture plus large des secteurs qui aurait nécessité davantage d’entretiens avec les acteurs impliqués dans le processus d’évaluation conjointe au Sénégal.
2. PARTIE I : EXAMEN DE L’EXPERIENCE D’EVALUATION DE LA DECLARATION DE PARIS

Pour mettre en exergue la contribution des EDP au système national d’évaluation, trois aspects sont abordés :

- la démarche de réalisation des deux EDP au Sénégal et les enseignements sur la gestion de ces évaluations ;
- quelques résultats de la mise en œuvre de la DP au Sénégal à travers les domaines couverts par les cinq principes fondamentaux à la lumière des EDP ;
- la contribution de la DP au développement des capacités évaluatives.

2.1. Le processus de l’EDP et le profil partenaire-bailleur

L’on notera ci-dessous des éléments d’expérience communs retenus pour chacun des exercices de l’évaluation de la Déclaration de Paris (EDP).

   - la participation du Sénégal aux EDP à la 1ère réunion de chacun des Groupes de référence internationaux pour la préparation de l’EDP (Copenhague, juin 2007) et de l’EDP II (Auckland, février 2009) ;
   - les GRN ont été encouragés à observer le manuel sur les « Normes du CAD pour une évaluation de qualité » produit par le Réseau sur le Développement du Comité d’Aide au Développement ;

2) la conduite de l’évaluation au niveau du pays : (i) la mise sur pied du groupe de référence national (GRN) pour chaque EDP en prévoyant la représentation de divers acteurs (Gouvernement, représentants des PTF, société civile, secteur privé, collectivités locales, secteur académique) ; (ii) la confection d’un mandat spécifique (termes de référence) par l’adaptation du mandat générique pour l’évaluation ; (iii) la mise en place du calendrier local ; (iv) la confection du budget et la recherche de financement ; (v) la sélection des consultants et le lancement de l’exercice ; (vi) la production du rapport, sa validation et sa transmission au groupe de gestion international ; (vi) les relations avec le groupe de gestion international :
   - la constitution et le fonctionnement du GRN :
     - bonne disposition de certains acteurs (Administration, PTF, etc.) compte tenu de l’expérience de dialogue et d’échanges autour de divers exercices sur la DP (enquêtes, évaluation, Plan d’action, ACAB, etc.) ;
     - le GRN de l’EDP était plus étoffé et stable et a conduit l’exercice jusqu’à son terme alors que celui de l’EDP II n’était pas très fonctionnel ;
• les termes de référence des deux EDP : (i) l’EDP I a porté sur une évaluation légère du comportement des principaux acteurs et des leçons à tirer avec un focus sur trois secteurs (éducation, agriculture, gouvernance économique et appui budgétaire); (ii) l’EDP II s’est consacré à l’évaluation en profondeur de l’impact de la mise en œuvre de la DP sur le développement avec l’accent sur l’investissement dans deux secteurs (santé, eau et assainissement) ;
• le calendrier général de chacune des phases de l’EDP défini et respecté avec un léger débordement : EDP I entre juin et novembre 2007 et EDP II entre mars et novembre 2010 ;
• le financement : l’assistance financière a été fournie par la coopération canadienne dans les deux EDP ;
• l’équipe de consultants : le Cabinet canadien RBMG (Results-Based Management Group) après consultation de la partie nationale a gagné le marché et conduit l’EDP I en collaboration avec deux consultants nationaux, l’EDP II en collaboration avec l’un des consultants de l’EDP I ;
• la qualité des rapports des consultants a été très bien appréciée pour les deux EDP ; toutefois le rapport de l’EDP II a eu du mal à être validé du fait du dysfonctionnement du GRN dû aux facteurs internes ;
• le maintien de relations d’échanges avec le groupe de gestion international plus soutenu lors de l’EDP du fait des barrières linguistiques (l’Anglais).

3) Quelques enseignements ont été relevés et des capacités développées :
• une prise de conscience et un engagement élevés chez certains acteurs (Administration, PTF, etc.) compte tenu de l’expérience de dialogue et d’échanges autour de diverses activités pour mettre en œuvre le « Plan d’action conjoint sur l’efficacité de l’aide au Sénégal 2006-20010 » ;
• l’urgence de formaliser et de renforcer le dispositif national permanent officiellement chargé du pilotage de l’efficacité de la coopération sous l’égide du MEFP avec l’implication de tous les acteurs (Administration, PTF, secteur privé, société civile, collectivités locales, secteur académique, etc.) ;
• le renforcement des capacités et de gestion des exercices d’évaluation pour les experts, le Gouvernement, les PTF et les autres acteurs ;
• la nécessité d’améliorer la circulation de l’information entre des acteurs importants en vue d’assurer le partage et l’utilisation des résultats de l’évaluation.

2.2- L’apprentissage prévu et réel au niveau des acteurs, organisations et réseaux
La Déclaration de Paris a suscité des attentes très fortes, sa mise en œuvre étant supposée améliorer l’efficacité de l’aide ainsi que l’exécution des politiques publiques à travers : (i) un leadership affirmé des pays partenaires dans la formulation des politiques de développement et la coordination de l’aide ainsi que l’appropriation des politiques par les divers acteurs nationaux incluant la société
civile, le secteur privé, les parlementaires et élus locaux ; (ii) l’alignement de PTF sur les priorités et systèmes nationaux de gestion des finances publiques ainsi que la mise en œuvre de réformes permettant aux PTF d’utiliser progressivement les procédures nationales ; (iii) l’harmonisation des procédures utilisées par les bailleurs de fonds qui réduit les coûts de transaction de la livraison de l’aide et augmente la capacité d’absorption des ressources mises à disposition par les donateurs, (iv) la conduite des politiques de développement sur la base d’une approche de gestion axée sur les résultats ; (v) le renforcement de la responsabilité mutuelle des acteurs dans la conduite et l’évaluation des progrès réalisés ; (vi) l’élaboration et la mise en œuvre de plans d’action nationaux de l’efficacité de l’aide adossés sur un système de suivi et d’évaluation.

Un aperçu des résultats des évaluations de la mise en œuvre de la DP au Sénégal à travers les cinq principes fondamentaux présenté ci-dessous permettra de voir certains acquis, quelques faiblesses, des aspects liés aux capacités évaluatives et des points susceptibles d’évaluations futures

2.2.1- Le principe d’appropriation à l’épreuve des faits

Selon le principe d’appropriation, les pays partenaires et les acteurs nationaux exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l’action à l’appui du développement.

Stratégies de développement opérationnelles des pays partenaires

Des progrès considérables ont été réalisés dans la conception de politiques et de programmes de développement qui servent de cadre de référence pour les interventions individuelles et conjointes des acteurs nationaux et des partenaires techniques et financiers (PODES, DSRP, DPES, SNDES et PSE). En outre, des outils ont été mis en place pour rendre opérationnelles les stratégies en conciliant les horizons temporels relevant du moyen terme (stratégies) et du court terme (budget) : document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) et document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) en train de se substituer respectivement au cadre de dépenses à moyen (CDMT) et au cadre de dépenses sectorielles à moyen (CDSMT).

Cependant les évaluations qui ont été faites successivement en 2005, 2007 et 2010 révèlent que le Sénégal a enregistré un score correspondant à C. Cela indique

clairement des difficultés pour améliorer la performance. Cette situation reflète certains dysfonctionnements liés au manque d’articulation entre certains documents de planification, à l’absence de politiques sectorielles dans certains secteurs et aux problèmes de préparation et d’exécution du budget.

En ce qui concerne la promotion de la Déclaration de Paris et la maîtrise de l’aide, une évolution positive a été notée :

(i) la mise en œuvre d’un processus consultatif impliquant les différentes parties prenantes (Gouvernement et autres démembrements de l’Etat, PTF, acteurs non étatiques), animé par l’UCSPE sous l’égide du MEF ;
(ii) la conduite du processus formulation, de validation du et d’opérationnalisation du « Plan d’action pour l’efficacité de l’aide au Sénégal 2008-2010 » ;
(iii) l’élaboration, la signature et la mise en œuvre de l’ACAB ;
(iv) la formulation d’un projet de Politique nationale de l’aide extérieure (PAES) à partir d’une démarche participative ;
(v) la mise sur pied de la « Plateforme de Gestion des Financements Extérieurs (PGFE) » dans une démarche consensuelle avec les PTF et d’autres acteurs, etc.

Toutefois la mise en œuvre du plan d’action pour l’efficacité de l’aide est entravée par les contraintes suivantes :

a) un engagement insuffisant ou la difficulté à traduire la volonté politique forte et affirmée en actes concrets pour impulser et conduire avec dynamisme le processus ;
b) l’inexistence d’un dispositif institutionnel permettant d’opérationnaliser, de suivre et d’évaluer le plan d’action ;
c) et le déficit de ressources financières et matérielles permettant la réalisation du plan d’action.

2.2.2- Le principe d’alignement à l’épreuve des faits

Le respect du principe d’alignement devrait conduire les donateurs à reposer leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et procédures des pays partenaires.

Les efforts réalisés par les parties prenantes ont permis de faire des progrès notables dans l’alignement. De manière plus spécifique le respect du principe d’alignement peut être apprécié à travers les indicateurs de progrès 2 à 8 de la Déclaration de Paris.

La qualité des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés publics

Le système de gestion des finances publiques et de passation des marchés publics a fait l’objet de plusieurs réformes (CFAA/CPAR, plan de réformes budgétaires et financières, transposition des directives de gestion des finances publiques de
l’UEMOA, etc.) après un travail d’évaluation en profondeur au début des années 2000. Ces réformes qui ont permis d’améliorer le système des finances publiques n’ont pas pour autant suscité un grand enthousiasme chez les donateurs pour utiliser de manière systématique les procédures nationales. En effet, si les PTF utilisent davantage le système national de passation des marchés, ils ont quelque peu délaissé le système de gestion des finances publiques.

Les partenaires multilatéraux sont les plus grands utilisateurs des systèmes nationaux de passation des marchés alors que les bilatéraux n’y ont recours que faiblement.

Des problèmes de gouvernance des finances publiques dans le contexte de crise ont entamé le crédit du système de gestion des finances publiques. Ainsi, la note attribuée au Sénégal en matière de fiabilité du système de gestion des finances publiques par les évaluations de 2005 et 2010 s’établit invariablement à 3,5 contre un objectif cible de 4.

**Alignement de l’aide sur les priorités nationales**

Les résultats enregistrés par les évaluations révèlent un recul et l’objectif de réduction de moitié de la part de l’aide non comptabilisée dans le budget n’a pas été atteint. En effet, le score obtenu par le Sénégal est passé de 89% en 2005 à 88% en 2007 et 67% en 2010 alors que l’objectif-cible est fixé à 94%.

La mise en place de la plateforme de gestion des financements extérieurs devrait permettre de réaliser des progrès. Les PTF peuvent communiquer en ligne les informations sur la mobilisation de l’aide. Cependant un déficit d’information fournie par les PTF a été noté pour différentes raisons : (i) manque d’exhaustivité des données mises à disposition, (ii) irrégularité de la fréquence de fourniture des données, et (iii) non respect du format de présentation des données requis par la PGFE.

**Renforcement des capacités par un soutien coordonné**

Les résultats enregistrés portent à croire qu’une amélioration remarquable a été notée au niveau de la coopération technique coordonnée. Le score du Sénégal est en effet passé de 18% à 2005 à 54% en 2007 et 80% en 2010 contre un objectif-cible de 50%. Cependant, quelques réserves devraient être émises sur ces performances, les chiffres avancés (par les PTF) n’ayant pas fait l’objet d’un contrôle par le gouvernement.

En outre, les programmes de renforcement des capacités sont plutôt des composantes des projets au lieu de relever d’une approche unifiée conçue à l’échelle nationale. De même, les interventions des PTF relèvent davantage de leurs secteurs d’intervention que des domaines prioritaires fixés par le gouvernement.

**Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances et de passation des marchés**

\textit{Renforcement des capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles}

Les évaluations ont mis en évidence une baisse du nombre d’unités parallèles qui est passé de 23 en 2005 à 55 en 2007 et 11 en 2010. La tendance observée est encourageante même si des réserves peuvent être émises sur ces résultats (divergence sur la définition des unités parallèle, collecte de données incomplète, etc.).

\textit{Amélioration de la prévisibilité de l’aide}

Les décaissements d’aide enregistrés dans les systèmes comptables nationaux sont passés de 69% en 2005, à 61% en 2007 et 62% en 2010. L’évolution défavorable de l’indicateur révèle la persistance du problème de prévisibilité de l’aide qui rend malaisée la planification de cette ressource par le gouvernement. La plateforme de gestion des flux d’aide est l’instrument qui devrait faciliter la programmation et la prévisibilité des ressources mobilisées auprès des PTF. Cet instrument n’est pas utilisé de manière optimale par les PTF qui n’envoient pas les informations requises à bonne date et dans le format requis.

\textit{L’aide non liée}

Les résultats enregistrés par les enquêtes portent à croire que l’objectif-cible de 94% a été atteint en 2005 et 2010. Cependant l’origine non contrôlée des informations par les acteurs nationaux et les subtilités de l’aide liée remettent en cause ces résultats. Le diagnostic conjoint de l’aide prévu dans le plan d’action permettrait de clarifier la situation.

\textit{2.2.3- Le principe d’harmonisation à l’épreuve des faits}

\textit{Utilisation de procédures ou dispositifs communs}

Le plan d’action de l’efficacité de l’aide a fixé un objectif-cible pour l’aide livrée sous forme d’approche programme. Les évaluations réalisées indiquent un recul entre les années 2005 et 2010 le score du Sénégal étant passé de 57% à 42%.

\textsuperscript{16} Plans d’action CFAA et CPAR, programme de réformes financières et budgétaires, PEFA, auto-évaluation des systèmes de passation des marchés publics, etc.
L’appui budgétaire a connu une progression modeste en passant de près de 12% en 2005 à 17% environ en 2010. Et la signature de l’Arrangement Cadre relatif aux Appuis Budgétaires (ACAB) en 2008 et en 2013 n’a pas permis d’enregistrer les résultats escomptés.

Si les PTF font des efforts pour se concerter et organiser entre eux une division du travail (Commission Européenne) en fonction de leurs avantages comparatifs ou des dispositifs communs, les expériences de coopération déléguée et de paniers communs (trust funds ou basket fund) sont limitées.

**Les missions communes et les analyses conjointes**

Des progrès ont été réalisés à travers l’accroissement des missions coordonnées (15% en 2005 et 25% en 2010), et des analyses conjointes (28% en 2005 et 54% en 2010). Ces résultats témoignent d’une volonté des PTF de développer des mécanismes de concertation et d’organiser une division du travail en fonction de leurs avantages comparatifs. Toutefois il existe une marge de progrès comme l’indique les exemples encore rares de coopération déléguée.

**2.2.4- Le principe de gestion axée sur les résultats à l’épreuve des faits**

L’Etat a pris de multiples initiatives pour promouvoir une culture du résultat au sein des institutions publiques. Les actions suivantes ont été réalisées à cet effet :

- adoption de processus budgétaires fondés sur les CDMT et CDSMT,
- contrats de performance avec des institutions publiques,
- adoption d’un Schéma Directeur de la Statistique (Stratégie nationale de Développement de la Statistique sur la période 2008-2013),
- organisation de revues annuelles des politiques publiques globales et sectorielles,
- adhésion à la Communauté africaine de pratiques sur la gestion axée sur les résultats de développement (AFCoP) et la création de SenCoP, branche sénégalaise,
- expérimentation de la méthode PIA (Poverty Impact Assessment) de l’OCDE.

La gestion axée sur les résultats est ainsi de plus en plus utilisée aussi bien par le gouvernement que les partenaires au développement. Cependant ces pratiques nouvelles n’ont pas encore porté leurs fruits. Différentes initiatives sont prises par des acteurs (organisations de la société civile, réseaux professionnels, Parlement) sans une réelle coordination et une référence explicite au plan d’action.

Une note C a été attribuée au Sénégal dans le domaine de la gestion axée sur les résultats alors que l’objectif – cible a été fixé à B.

**2.2.5- La responsabilité mutuelle à l’épreuve des faits**

Des activités ont été inscrites dans le plan d’action pour l’efficacité de l’aide pour promouvoir la responsabilité mutuelle. Des cadres d’échanges informels et plus ou
moins formels regroupant les différentes parties prenantes (gouvernement et d’autres démembrements de l’État, PTF, acteurs non étatiques) ont été aménagés pour favoriser le dialogue et assurer le suivi des progrès réalisés dans ce domaine comme dans d’autres.

La contrainte majeure à la mise en œuvre du plan d’action pour l’efficacité de l’aide est le défi de volonté politique qui se manifeste par l’absence d’un dispositif institutionnel assurant l’exécution des différentes activités prévues.

Les progrès réalisés concernent surtout l’organisation périodique d’évaluations conjointes des politiques et programmes de développement.

En outre, la reddition des comptes est soumise à rude épreuve par la faiblesse de la qualité du contrôle du parlement (contrôle a priori des opérations budgétaires, vote des lois de règlement à bonne date, information du citoyen sur les résultats des politiques de développement) et de la Cour des Comptes (capacités techniques limitées, lourdeur des procédures internes) et l’insuffisance des capacités de la société civile dans leur mission de contrôle citoyen.

Le contexte actuel est favorable à des avancées en matière de lutte contre la corruption, les autorités gouvernementales ayant élevé celle-ci au rang de priorité. La volonté politique de renforcer la transparence, la reddition des comptes et la bonne gouvernance a poussé le nouveau pouvoir à prendre un ensemble de mesures :

(i) le renforcement du dispositif institutionnel existant et la création de nouvelles institutions et décidé de prendre une série de mesures : l’on peut noter à ce titre l’exploitation des audits de gestion réalisés sous l’ancien régime et la poursuite d’anciens hauts responsables devant la justice, la réactivation de la Cour de Répression de l’Enrichissement Illicite (CREI) créée depuis le 10 juillet 1981, des interventions plus vigoureuse de l’inspection générale d’État (IGE), la création de l’Office national de Lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC) par la loi n° 2012-30 du 28 décembre 2012, la mise en place d’un ministère chargé de la bonne gouvernance, l’adoption de la loi n° 2014-17 du 02 avril 2014 relative à la déclaration de patrimoine, etc. ;

(ii) le renforcement du dialogue et de la concertation entre le Gouvernement, les PTF et les acteurs nationaux à travers la mise en place de divers mécanismes formels et informels sur les politiques publiques : 1) Conseil Présidentiel, 2) réunions périodiques sous la direction du Premier Ministre ou le Ministre de l’Economie, des Finances et du Plan, 3) réunions sectorielles ;

(iii) la signature du « Pacte national de Stabilité sociale et d’Émergence économique » (PNSSEE17) et la création du Haut Conseil pour le Dialogue social, en 2014, en vue d’améliorer la qualité du dialogue large et inclusif avec tous les acteurs

17 Il faut noter que le PNSSEE résulte de plusieurs initiatives et engagements dont la volonté de mettre en œuvre le principe de la Responsabilité Mutuelle.
nationaux et d’assurer la mobilisation des énergies vers l’atteinte des objectifs du PSE.

Les résultats attendus de la mise en place du dispositif de reddition des comptes et de lutte contre la corruption visent à promouvoir :
- la gestion des affaires publiques par les responsables concernés ;
- la culture de la reddition des comptes par les autorités aux citoyens, aux partenaires au développement, etc. ;
- la bonne utilisation des ressources publiques par rapport aux objectifs de développement attendus ;
- la mobilisation des énergies vers l’atteinte des objectifs du PSE ;
- le développement d’un engouement pour un recours fréquent à l’évaluation.

2.3. Analyse de l’évaluation de la contribution de la Déclaration de Paris au renforcement au système national d’évaluation

L’application des principes de la Déclaration de Paris (DP) a engendré des mutations dans les méthodes de travail des administrations et des autres acteurs et dans l’opérationnalisation des politiques publiques et programmes de développement économique et social.

L’impact de la DP sur le renforcement des capacités nationales peut être retracé à travers les principes d’appropriation, de gestion axée sur les résultats et d’harmonisation. Si cet impact est perceptible, il n’a pas un caractère systémique.

**Appropriation et renforcement des capacités**

Les évaluations de la DP ont permis de constater que des progrès significatifs ont été réalisés dans le domaine de l’appropriation. Même si le Sénégal a une tradition de formulation de politiques de développement, force est de reconnaître qu’on a assisté à une amélioration significative sur ces points :
- le renforcement des capacités de production de documents servant de cadre de référence aux politiques publiques et à l’intervention des PTF,
- le développement des capacités de planification de l’action de l’État à court, moyen et long terme et de pilotage de l’économie,
- la mise en place accrue de systèmes de suivi et d’évaluation des politiques de développement ;
- la consolidation des capacités évaluatives aussi bien du côté des différents acteurs qui expriment une demande croissante que du côté de l’offre plus nombreuse et diversifiée (bureaux d’études et de consultants en évaluation).

Cependant les progrès réalisés en renforcement des capacités sont variables suivant les secteurs. Les avancées les plus remarquables concernent les finances publiques, la santé, l’éducation, l’hydraulique-eau-assainissement, l’environnement et la justice.
qui bénéficient des appuis conséquents des partenaires au développement à travers diverses modalités dont l’approche-programme et l’appui budgétaire. Leurs politiques sectorielles font l’objet de CDSMT, de revues annuelles conjointes et d’ajustements conséquents avec des performances appréciables. Il y a lieu d’étendre les résultats obtenus dans ces différents domaines aux autres secteurs socio-économiques, par exemple l’agriculture, les petites et moyennes entreprises, etc.

**Gestion axée sur les résultats et renforcement des capacités**

L’administration sénégalaise s’est approprié progressivement de nouveaux outils de gestion axée sur les résultats (CDMT, CDSMT, système de suivi-évaluation, rapports de performance, etc.) qui permettent de développer la culture du résultat et d’améliorer l’efficacité et l’efficience des politiques publiques. Certes, le nouveau système de gestion de l’administration est perfectible, ces nouveaux instruments n’ayant pas encore porté leurs fruits, mais il y a une rupture par rapport à une tradition où l’accent était davantage mis sur la mobilisation des ressources plutôt que l’atteinte des objectifs ainsi que la reddition des comptes.

Les effets et les impacts sont tangibles sur les différents acteurs avec le temps. L’on peut à cet effet souligner certaines bonnes pratiques :

(i) l’amélioration dans la conception des politiques publiques, leur articulation et leur cohérence ;

(ii) le renforcement des capacités des acteurs impliqués : 1) une plus grande capacité des directions de l’Administration à piloter les processus d’élaboration, de mise en œuvre et de systèmes de suivi-évaluation sans assistance technique extérieure, 2) le renforcement de l’autonomie organisationnelle des acteurs non étatiques (secteur privé, collectivités locales, société civile) conduisant à produire des positions techniques très élaborées et indépendantes sur des sujets complexes traités au cours de l’élaboration des politiques ou des RAC ;

(iii) une demande croissante des acteurs étatiques et non étatiques pour l’évaluation de projets, programmes et de politiques publiques pour la reddition des comptes et l’amélioration des performances ;

(iv) une éclosion de l’offre d’évaluation en réponse à cette demande : 1) des bureaux d’études existant ont renforcé leurs compétences, 2) des individus ayant gagné de l’expérience dans le suivi et l’évaluation des projets, programmes et de politiques publiques ont mis en place de nouveaux cabinets de consultants, ou se sont constitués en consultants individuels ou bien ont permis à des bureaux d’études de se doter une nouvelle compétence en évaluation.

**Harmonisation et renforcement des capacités**

L’expérience accumulée par l’administration dans la coordination de l’aide a permis de développer ses capacités et de contribuer à rapprocher davantage les donateurs pour créer des synergies au niveau de leur intervention. Dans le même sens, les PTF
ont pris certaines initiatives en matière d’harmonisation. Ce qui a contribué à consolider les capacités des acteurs :

(i) la mise en place d’un nouvel outil, la Plateforme de Gestion des Financements Extérieurs (PGFE), a permis de rationaliser et d’améliorer le système d’information et de rendre ainsi plus aisée la production du rapport annuel sur la coopération au développement ;

(ii) la mise sur pied d’un dispositif de dialogue entre les PTF, le Comité de Concertation des Partenaires Techniques et Financiers au Sénégal (CCPTF) depuis 2010 avec une plus grande implication du Gouvernement et comportant une structuration variée : un organe restreint (Groupe des 12), une assemblée générale large (Groupe des 50) et des Groupes thématiques ;

(iii) des exemples individuels : les travaux de vulgarisation et de préparation pour l’application de la « Programmation conjointe » par la Commission Européenne devant engager plusieurs PTF européens au Sénégal, le système de suivi-évaluation (S&E) basé sur les résultats mis en place dans le cadre de la SPP du Groupe de la Banque Mondiale tente à la fois une articulation avec les systèmes nationaux de S&E et une harmonisation avec PTF intervenant dans les domaines ciblés, etc.

**Limites du renforcement des capacités à la suite de la mise en œuvre de la DP**

Le renforcement des capacités soulèvent un certain nombre de limites.

- Un impact inégal : tous les secteurs d’activité n’ont pas tiré le même profit en termes de renforcement des capacités de la mise en œuvre de la DP. Par exemple, l’agriculture qui est le principal employeur de l’économie, est l’un des secteurs qui ont le moins bénéficié de ces retombées positives.

- Le manque de partage des résultats de l’évaluation : les résultats des diverses évaluations ainsi que les recommandations formulées ne sont pas suffisamment partagées avec les bénéficiaires et vulgarisées auprès du public cible. Ce qui fait qu’il n’y a pas de capitalisation des acquis ;

- L’inexistence d’un répertoire des bonnes pratiques : il n’a pas été réalisé un répertoire des bonnes pratiques en matière d’évaluations collaborative devant permettre de faire des avancées qualitatives tenant compte des expériences passées.

- Le manque d’une approche systémique : les programmes de renforcement des capacités qui ont été réalisés ont eu pour cadre des projets spécifiques. Ils ne se réfèrent pas à une approche systémique définissant les besoins nationaux de renforcement des capacités sur la base d’un diagnostic des différents secteurs, d’une vision globale de l’économie et des défis relevant du moyen et du long termes. Pour surmonter cet écueil, une étude basée sur une approche systémique a permis de réaliser le diagnostic et de formuler des orientations en 2012.

- En outre, la fréquence des remaniements ministériels et la mobilité des cadres de l’administration attirés par les rémunérations plus incitatives des institutions
internationales remettent en cause les acquis du renforcement des capacités nationales.

2.4. Analyse de la mesure dans laquelle l'EDP pourrait donner lieu à de futures ECPD

La mise en œuvre de la DP a permis de capitaliser des acquis dans le domaine des évaluations. Les pratiques administratives issues de la DP ont le mérite de rompre avec les traditions et de franchir un nouveau palier correspondant aux standards internationaux.

Les leçons apprises des évaluations de la DP indiquent que des avancées ont pu être réalisées dans certains domaines :

- appropriation renforcée des politiques nationales et adhésion des PTF stratégies de développement du pays partenaire,
- un plus grand alignement aux priorités nationales et par les PTF et au système de gestion des finances publiques et de passation des marchés par certains d’entre eux,
- mise en place de nouveaux instruments de gestion de l’économie plus orientés vers la performance et l’atteinte des objectifs,
- progrès dans la mise en place de mécanismes concertation et de responsabilité (redevabilité) mutuelle entre les acteurs (Gouvernement, PTF et autres acteurs) dans la mise en œuvre des politiques publiques (y compris la coopération).

Un nouveau cadre de partenariat pourrait permettre d’aller de l’avant en consolidant les acquis et en corrigeant les faiblesses (notamment au niveau de l’harmonisation et de la responsabilité mutuelle), mais cela requiert une volonté politique forte aussi bien du côté du pays partenaire que de celui des donateurs.

L’analyse du contexte et de l’état de mise en œuvre des engagements encore en vigueur de la DP et des nouveaux engagements du Partenariat de Busan offrent de réelles opportunités pour les futures évaluations pays partenaires – bailleurs :

- la source nationale des opportunités en évaluation : le processus d’élaboration, d’exécution et de suivi-évaluation des politiques publiques requièrent l’implication de diverses parties prenantes, créent une demande multiforme en évaluation, fait appel à une offre, une expertise ;
- la Déclaration de Paris : chacun des principes souffre d’insuffisances dans l’application : à titre d’illustration, (i) l’Appropriation et la Gestion axée sur les résultats sont affaiblis par le déficit de renforcement des capacités des acteurs, (ii) l’Alignement se heurte à la réticence des PTF à répondre à certains besoins prioritaires et à recourir aux procédures et systèmes nationaux, (iii) l’Harmonisation tarde à être concrétisée avec l’extension lente de l’appui budgétaire, la faible adhésion aux dispositifs communs, (v) la
Gestion axée sur les résultats du développement gagne du terrain, mais la faiblesse des capacités et l’insuffisance des données malgré les efforts et les progrès du système statistique national, et (iv) la Responsabilité mutuelle continue à se frayer le chemin avec lenteur du fait de divers facteurs ;

- le Partenariat de Busan : il connaît un début de mise en œuvre depuis 2012 et chacun de ses dix indicateurs ou des domaines ciblés sans indicateur ouvre des perspectives pour des évaluations conjointes.

3. PARTIE II : ETUDES DE CAS

Les études de cas d’ECPD porteront sur les trois (3) secteurs et domaines suivants :

2. l’évaluation collaborative des revues annuelles conjointe des politiques économiques et sociales ;
3. et l’évaluation conjointe sectorielle à travers la RAC du PEPAM.

Il s’agira à travers ces études de cas d’examiner l’expérience de conduite des ECPD, dans quelle mesure la mise en œuvre et les EDP ont affecté le renforcement des capacités évaluatives dans ces secteurs.


3.1.1. Bref descriptif du travail d’évaluation collaborative pays partenaire-bailleur


En 2015, la date butoir des OMD aura été atteinte dans un contexte où ceux-là ne seront pas atteints par la plupart des pays en développement, malgré les avancées notables enregistrées.

2) Le Système des Nations Unies a énoncé une approche générale du processus post-2015 consistant à favoriser un exercice de consultation inclusif, ouvert et transparent avec une participation multipartite et d’utiliser des mécanismes établis au niveau mondial, régional et national en vue d’incorporer les leçons apprises et les expériences de tous les intervenants. Cette approche se veut un rectificatif apporté à la démarche ayant abouti à l’adoption des OMD jugée peu participative par les
différentes parties prenantes et peu soucieuse certaines spécificités des pays concernés.

Au niveau des pays, des consultations larges et participatives, regroupant les différentes catégories d’acteurs du développement et certains groupes cibles devront être conduites afin de recueillir différentes opinions et de proposer la vision commune nationale de développement reflétant les spécificités et aspirations nationales. Cinquante (50) pays au monde dont vingt-quatre (24) en Afrique ont été sélectionnés pour mener ce processus afin d’alimenter la synthèse qui déterminera l’agenda mondial post-2015.

3) L’exercice réalisé au Sénégal, pays sélectionné, vise les objectifs suivants :
   (i) évaluer la mise en œuvre des OMD en mettant le focus sur les résultats obtenus et les moyens mobilisés ainsi que les contraintes rencontrées ;


3.1.2. Dates-clés
- février-juin 2013 : Phase de rapport
- juin 2013 : Transmission du rapport final validé au bureau local du PNUD et au siège du PNUD.

3.1.3. Profil Pays partenaire-Donneur
Le Système des Nations Unies à travers le PNUD et le Gouvernement du Sénégal représenté par le MEFP ont été les partenaires principaux. Toutefois des PTF et les acteurs nationaux étatiques et non étatiques ont été impliqués dans l’exercice. Le profil partenaire-bailleur est décrit ci-dessous :

Décider de mener l’évaluation : la période, le champ d’application et l’objectif principal
A l’instar d’autres régions du monde, l’Afrique a entrepris un certain nombre d’actions visant à tirer les leçons de la poursuite des OMD et à préparer sa contribution à l’élaboration d’un agenda post 2015 à travers une série de rencontres (Accra, Dakar et Kenya) sous les auspices de la CEA, de la CUA et du BRA/PNUD. Concernant le Sénégal, choisi comme pays pilote par le Millenium Projet dans le cadre de l’opéronnalisation des OMD, il s’est attelé à intégrer les OMD dans ses différentes stratégies de développement. Pour dresser le cadre national dans lequel interviennent les consultations au titre de la préparation de l’agenda post 2015, il a été jugé utile de présenter les performances obtenues en termes d’atteinte des OMD, ensuite d’envisager les moyens d’accélération des OMD par le pays, et enfin de présenter les recommandations dans la perspective de l’agenda post 2015, dont les consultations qui fondent la présente mission constituent une étape majeure.

- Établir les dispositifs de coopération

Un comité de pilotage national regroupant le Parlement, l’Administration, les collectivités locales, la Société civile avec une bonne représentation des Femmes, des Jeunes et des Personnes vivant avec un Handicap, le Secteur privé, les Universités et les Partenaires techniques et financiers du Sénégal, a été mis en place sous l’égide du Ministère de l’Economie, des Finances et du Plan pour conduire le processus.

- Lever et répartir les ressources financières

Le financement a été fourni par le SNU, notamment le PNUD. Toutefois le MEFP, à travers l’UCSPE et la DGP, a apporté un soutien logistique à l’équipe d’évaluation et facilité les contacts et la communication avec les acteurs.

En outre, des PTF (UE, Coopération française) ont appuyé la société civile dans la préparation de sa contribution au processus.

- Mettre en place la structure de gestion

Outre les rôles de l’UCSPE/MEFP et de la DGP/MEFP dans le comité de pilotage de la mission, leur soutien a été nécessaire pour la bonne conduite de la mission en termes de facilitation de l’accès à la documentation et aux acteurs. L’UCSPE a géré la communication et veillé au suivi du remplissage des questionnaires à envoyer au SNU, aux PTF, à certaines administrations clés et à certains universitaires. Elle a été appuyée par le PNUD pour faciliter des réponses.

- Élaborer le Cahier des charges

Dans ce cadre, le MEFP (à travers ses deux principales structures l’UCSPE et la DGF) en collaboration avec le PNUD a élaboré des TDR\(^{18}\). Ces TDR ont été soumis au Comité de pilotage qui a tenu sa première réunion le 21 décembre 2012 avec la participation des représentants de tous les acteurs.

\(^{18}\)Les « termes de référence pour l’organisation des consultations nationales sur l’Agenda du Développement post-2015 ». 
○ Procéder à l’achat des services d’évaluation

L’appel d’offre a été lancé et le Cabinet EMAP Sarl, bureau d’études sénégalais, a été sélectionné pour réaliser l’étude.

○ Définir la composition de l’équipe d’évaluation

Le Cabinet EMAP Sarl, a constitué une équipe de la mission composée d’un staff de 3 experts internationaux et un groupe de 5 experts chargés du processus régional : (i) le staff est articulé autour de 3 experts de niveau international très complémentaires et ayant des années d’expériences confirmées dans la formulation de politiques publiques et très au fait des bonnes pratiques internationales. Ce staff a garanti la qualité des rapports et des processus ; (ii) ces experts chargés du processus régional sont de bon niveau, ont participé pour l’essentiel à des exercices de planification et ont organisé les focus groups et produit les rapports ; (iii) un expert en processus participatif chargé de modérer les réunions importantes a appuyé ponctuellement l’équipe.

○ Développer une méthode d’évaluation

La méthodologie proposée s’articule autour d’une préparation technique devant aboutir à un document de travail précisant les actions à mener, les rôles et responsabilités des acteurs concernés et le phasage d’une part, et d’un processus de consultation articulé autour de différentes phases (état des lieux, consolidation et validation) d’autre part.

La méthodologie présente des principes, un cadrage et une démarche de conduite du processus des consultations, de la validation et de la communication.

Afin de garantir la cohérence, la légitimité et l’appropriation des consultations, les cinq (05) principes suivants vont gouverner leur démarche :

✓ l’inclusion,
✓ le bottom-up ou l’approche ascendante,
✓ la participation,
✓ l’appropriation,
✓ et la redevabilité ou l’obligation de rendre compte.

S’agissant du cadrage, il a consisté notamment à faciliter la mise en place du Comité de Pilotage National des consultations et la tenue d’un atelier national de lancement, à présenter et discuter la méthodologie du consultant et à définir les besoins d’appui du Consultant auprès des services techniques nationaux et des PTF.

En outre, la méthodologie est articulée autour des trois axes que sont : le processus de consultation, la validation et la communication.

La consultation a constitué une étape cruciale dans le processus d’analyse parce qu’elle a placé les acteurs aux commandes au moment d’identifier les obstacles et les opportunités pour le développement du pays. A ce propos, le dialogue a été
facilité grâce à la combinaison de plusieurs méthodes : focus groups au sein de groupes homogènes, questionnaires administrés à des cibles spécifiques et consultations en ligne destinées à une population plus large pour un vote électronique sur leur propre ordre de priorités.

Formuler des résultats pour l’évaluation provisoire

Quatre résultats provisoires ont été enregistrés comme prévus :
- un atelier national de lancement a été organisé sur la base du document de travail de la mission le 12 février 2013,
- un rapport final provisoire de la mission est élaboré le 15 mars 2013,
- 5 rapports portant consultations régionales sont élaborés le 25 février 2013
- et un rapport final est présenté à l’atelier de validation tenu en juin 2013.

Estimer la qualité de l’évaluation

Un comité qui suit de près les travaux et le comité de pilotage ont veillé à la bonne qualité du rapport et au bon déroulement de l’exercice d’évaluation.

Discusser des résultats de l’évaluation provisoire
- Le rapport final provisoire et les 5 rapports des consultations régionales ont fait l’objet de partage au sein du Comité de pilotage.
- Le rapport final a été communiqué à divers acteurs et présenté à l’atelier de validation tenu en juin 2013.

Finaliser le contenu du rapport
Le rapport final validé a été transmis au bureau local du PNUD qui était chargé de le faire parvenir au siège du PNUD à New York.

3.1.4. Caractéristiques favorisant le renforcement des capacités

Le lancement de cet exercice a été d’un grand apport à plusieurs égards en matière de renforcement des capacités aussi pour la demande que pour l’offre.

- Du côté de la demande d’évaluation, les acteurs nationaux, commanditaires de l’étude, et les organisations chargées de sa conduite ont enrichi leur expérience à travers l’apprentissage sur les OMD : l’exigence de d’entreprendre l’exercice et les efforts pour le piloter, définir des termes de référence, mettre en place un dispositif de gestion impliquant divers acteurs concernés, partager et examiner l’utilisation future des résultats, etc. a renforcé la culture de l’évaluation.
- Du côté de l’offre, l’équipe de consultants nationaux qui a capitalisé une nouvelle expérience a bien exécuté sa mission et livré un produit en conformité avec les normes de qualité. Ce qui a renforcé sa notoriété.
- Dans les relations avec les PTF, le succès de l’exercice a renforcé la confiance dans l’expertise nationale et sa reconnaissance.

3.1.5. Présence ou absence d’effets négatifs involontaires de l’évaluation
Compte tenu de la contrainte du calendrier de réalisation de l’étude, le niveau d’appropriation des résultats de l’étude par les différentes catégories d’acteurs n’a pas eu l’ampleur souhaitée du fait de l’insuffisance du temps disponible pour une diffusion et le partage larges.

3.1.6. Perspectives pour le développement de l’évaluation conjointe entre le Sénégal et les PTF

La conduite de l’exercice d’élaboration de l’Agenda de développement Post-2015 a été engagée sur une base participative avec la participation d’une cinquantaine de pays pilote. Cela a permis de faire une nette différence avec le processus international qui a abouti à la détermination des huit (8) OMD, jugé non participatif ou même technocratique.

Le climat de confiance né de l’exercice laisse entrevoir la volonté d’entreprendre des ECPD.

3.2. Etude de cas n°2 : Evaluation conjointe de l’organisation des revues annuelles conjointes (RAC) des politiques économiques et sociales

3.2.1. Bref descriptif du travail d’évaluation collective pays partenaire-bailleur


Des principes fondamentaux ont contribué à guider les processus d’élaboration, de mise en œuvre, de suivi et d’évaluation, notamment (i) l’adoption d’une approche participative impliquant tous les acteurs (étatiques, non étatiques et PTF), (ii) une démarche de gestion axée sur les résultats, (iii) des mécanismes participatifs de suivi-évaluation, et (iv) un outil diversement utilisé par les PTF pour le contrôle de l’utilisation des ressources PPTE et IADM ou une conditionnalité pour le décaissement des appuis budgétaires.

L’exercice de revue annuelle conjointe s’inscrit dans le cadre du suivi et de l’évaluation des politiques publiques, articulées aux objectifs de lutte contre l’extrême pauvreté et de promotion d’un développement humain durable.

La revue annuelle conjointe (RAC) constitue un mécanisme de suivi, adopté par le Gouvernement en accord avec les PTF et d’autres acteurs pour procéder à la revue de l’état d’avancement de sa politique économique et sociale et aussi pour rendre
compte des performances enregistrées suite à la mise en œuvre des politiques publiques.

Cet exercice de revue a été renforcé par les principes de la Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide, en l’occurrence, la gestion axée sur les résultats de développement et la responsabilité mutuelle. Il permet d’évaluer de manière systématique et continue les performances des politiques et programmes de développement économique et social, d’apprécier leur impact et les écarts par rapport aux objectifs.

3.2.2. Dates-clés de l’exercice annuel de revue de 2008 à 2014

NB : Le format de l’exercice annuel est resté le même dans le fond de 2008 à 2014 hormis quelques changements mineurs.
- Mars-avril : Lancement des travaux :
- Avril-juillet (au plus tard) : Phase des concertations et d’élaboration du rapport provisoire :
- Fin juillet (au plus tard en principe, mais souvent deuxième semestre) : Rapport final (production, rencontres de validation et diffusion)

3.2.3. Profil Pays partenaire-Donneur

○ Décider de mener l’évaluation : la période, le champ d’application et l’objectif principal

Le Gouvernement du Sénégal (pays partenaire) et les PTF avaient retenu d’un commun accord le principe de conduire des évaluations conjointes de ces politiques publiques globales sur des bases périodiques, à savoir annuelles, à mi-parcours et finales.

Elles s’articulent avec le calendrier budgétaire, portent sur l’exercice budgétaire de l’année n-1, se déroulent généralement entre mars et juillet de l’année n en vue d’agir sur les orientations budgétaires de l’exercice de l’année n+1. Le calendrier connaît quelquefois des débordements.

Cet exercice vise à évaluer de manière systématique et continue les performances des politiques et programmes de développement économique et social mis en œuvre.

○ Établir les dispositifs de coopération

Ces évaluations sont régies par des mécanismes ou dispositifs variés de coopération entre les acteurs :
- préparation interne au sein du MEFP avec production des projets de feuille de route, de TDR (cahier des charges) et avis du Ministre ;
- lettre du MEFP pour informer le Premier Ministre afin d’instruire, par lettre-circulaire, les ministres pour la préparation des données sectorielles ;
constitution d’un comité technique de pilotage de l’exercice avec la représentation de tous les acteurs (MEFP, certains ministères techniques, représentants des PTF, société civile, secteur privé et collectivités locales) pour s’accorder sur la feuille de route, le cahier des charges et d’autres modalités pratiques ;

organisation d’un atelier de lancement avec la présence de tous les acteurs – les PTF sont tous invités ;

phase de déroulement des travaux :

(i) collecte des données : collecte des données et des rapports d’évaluation des secteurs, des programmes, des régions, des résultats d’enquêtes ;

(ii) organisation de rencontres techniques sectorielles, thématiques, régionales et générales avec la participation des acteurs organisés sous forme de commissions (Etat, représentants des PTF, société civile, secteur privé et collectivités locales) pour recueillir leurs contributions techniques ;

(iii) production de rapports de synthèse ou de progrès ;

(iv) organisation d’un atelier large de validation technique du rapport avec des groupes de travail – l’innovation de la RAC de 2014 a consisté à introduire le travail sous forme de panels thématiques animés par des experts du sujet ;

(v) réunion de validation « politique » du rapport de la revue avec des représentations de haut niveau du Gouvernement, des PTF et des autres acteurs sous la présidence du Ministre de l’Economie et des Finances ou du Premier Ministre, ou sous forme de Conseil présidentiel avec le nouveau pouvoir ;

l’appui technique du processus par des consultants pouvant intervenir sur des segments précis de la chaîne (collecte des données, rédaction de rapports techniques, rapports de synthèse, facilitateur, etc.).

Lever et répartir les ressources financières

Sous le leadership et avec les ressources du Gouvernement à travers le MEFP, les PTF apportent leurs concours qui ont varié dans le temps tant sur la nature, le volume que la régularité :

des PTF ayant fourni un soutien substantiel : la Banque Mondiale, le Système des Nations Unies (PNUD surtout, Unicef de façon ponctuelle), la GIZ (auparavant GTZ), la Commission de l’Union Européenne ;

sous diverses formes : financier, matériel (logistique, organisation d’ateliers, etc.) et technique ( consultants, formation, etc.).
Mettre en place la structure de gestion

Il importe de retenir les deux mécanismes ci-dessous pour la conduite générale de l’exercice :

- la constitution d’un comité technique de pilotage de l’exercice avec la représentation de tous les acteurs (MEFP, certains ministères techniques, représentants des PTF, société civile, secteur privé et collectivités locales) s’occupe de la supervision périodique du déroulement des travaux ;
- l’UCSPE/MEFP (ex-CSPLP) assure la coordination générale de l’exercice et le suivi quotidien des activités et des affaires courantes.

Procéder à l’achat des services d’évaluation

- l’UCSPE s’occupe principalement du financement et de la contractualisation des services d’évaluation.
- toutefois pour certains biens et services, l’UCSPE exprime les besoins dont le financement est directement assuré par le PTF concerné.

Définir la composition de l’équipe d’évaluation

A propos des équipes d’évaluation, les constats suivants peuvent être notés :

- la composition a toujours été nationale ;
- les premiers rapports d’avancement qui ont constitué la base des RAC entre 2003 et 2007 ont été principalement l’œuvre des consultants ;
- pour les rapports ultérieurs avec le renforcement du processus participatif et l’implication active des acteurs, le travail des consultants s’est davantage orienté vers la facilitation, la synthèse et la rédaction ou la mise en forme des rapports.

Développer une méthode d’évaluation

Les éléments principaux de la méthode d’évaluation se présentent comme suit :

- l’existence d’un cadre d’évaluation des performances comportant un arsenal d’indicateurs classés en deux catégories : une liste large d’indicateurs et une liste restreinte ;
- la matrice de la liste restreinte établit des cibles annuelles à atteindre sur l’horizon temporel de la stratégie de développement (3, puis 5 ans) ;
- l’exercice doit permettre de savoir dans quelle mesure la cible annuelle est réalisée, expliquer les principales causes de succès ou d’échec (finances, technique, capacités, facteurs exogènes, etc.) ;
- formulation des recommandations sur divers plans : allocations budgétaires, mesures techniques, etc.

Formuler des résultats pour l’évaluation provisoire

Le rapport est assorti de recommandations à court et moyen termes sur les plans budgétaire, matériel, technique, etc. visant aussi diverses autorités.

### 3.2.4. Caractéristiques favorisant le renforcement des capacités

- L’implication des organisations des acteurs du pays a renforcé la qualité et la précision de la demande d’évaluation, leurs capacités évaluatives et une forte adhésion aux principes de la redevabilité mutuelle ou de la reddition des comptes.
- Le rapport final de la RAC est diffusé sous format électronique et sur les sites du MEFP et du Gouvernement.
- Les résultats de l’évaluation provisoire ont été partagés avec les parties prenantes du pays avant et au cours de l’atelier de validation technique, puis à l’atelier de validation politique.
- Du côté de l’offre, l’équipe d’évaluation est totalement composée de consultants nationaux.

### 3.2.5. Présence ou absence d’effets négatifs involontaires des évaluations conjointes

- Difficultés à respecter le calendrier du cycle budgétaire avec quelques conséquences fâcheuses, comme la formulation de recommandations pertinentes qui deviennent sans objet après la période de préparation du budget.
- Le manque de rigueur dans le suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des RAC.
- Malgré l’accord de principe pour une évaluation collective, il apparaît des difficultés liées au fait que les centres d’intérêt peuvent changer pour un PTF ou un groupe de PTF.

### 3.2.6. Perspectives pour le développement des évaluations conjointes entre le Sénégal et les PTF

- Quelques expériences sont en cours, notamment l’initiative prise en 2013 par la Banque Mondiale consistant à appuyer l’institutionnalisation des Cadres sectoriels de suivi des résultats de la Stratégie Nationale de Développement économique et social.
3.3. Etude de cas n°3 : Huitième (8ème) revue annuelle sectorielle conjointe du PEPAM - 2014


Le financement du PEPAM provient également d’organisations non gouvernementales et du partenariat public–privé.

3.3.1. Bref descriptif du travail d’évaluation collaborative

La lettre de politique sectorielle de l’hydraulique et de l’assainissement en milieu urbain et rural définit les objectifs et orientations stratégiques du secteur. Elle a également mis en place un système de suivi évaluation qui prévoit des revues annuelles réunissant l’ensemble des partenaires du programme afin de procéder à un bilan critique des réalisations de chaque partenaire, d’échanger les expériences et d’actualiser les engagements de programme de travail en vue de préparer la programmation de l’année suivante.

Il a été prévu la mise en place d’un système de base de données et d’information du PEPAM qui est accessible à travers le portail Internet. Cette base de données permet de suivre l’évolution des principaux indicateurs de résultats et d’impact du PEPAM.

3.3.2. Dates – clefs

Novembre 2013 : Lancement
Janvier–mai 2014 : Phase des concertations et d’élaboration du rapport
Juin 2014 : Publication

3.3.3. Profil pays partenaire – bailleur

L’évaluation du secteur de l’hydraulique et de l’assainissement est pilotée par la partie nationale qui collecte les données nécessaires à l’exercice en mobilisant les services régionaux et les directions du ministère de l’hydraulique et de l’assainissement et les met à la disposition de l’équipe d’évaluateurs ;

- **Décider de mener l’évaluation : la période, le champ d’application et l’objectif principal**

L’initiative d’évaluation a été prise d’accord par les autorités sénégalaises et les PTF qui l’accompagnent dans le secteur. L’évaluation couvre la dernière année d’exécution du programme (année 2013) ainsi que les différents volets du programme dans les milieux urbain et rural.

- **Etablir les dispositifs de coopération**

Les modalités de l’évaluation et le rôle des différentes parties sont définies dans les accords de prêt et/ou subvention signés entre l’Etat du Sénégal et les différents PTF impliqués dans le financement du PEPAM.

- **Lever et répartir des ressources financières**

Les modalités de financement de l’évaluation sont précisées dans les conventions de financement signées avec les partenaires bilatéraux et multilatéraux et les ressources budgétisées pour cette activité sont mobilisées. La plupart des partenaires bilatéraux du PEPAM prévoient de prendre en charge entièrement le financement de l’évaluation. Certains partenaires exigent une contribution de la contrepartie nationale à hauteur de 10%. La contribution la plus élevée de la partie nationale au financement de l’évaluation s’élève à 35% dans le cadre de la convention avec la BAD.

- **Mettre en place la structure de gestion**

L’unité de coordination du PEPAM est responsable du suivi-évaluation du PEPAM. Cependant, deux organes jouent un rôle clé dans le processus d’évaluation. Il s’agit du comité de pilotage dans lequel siège des directions du ministère de l’hydraulique et de l’assainissement ainsi que d’autres ministères (économie, finances et plan, environnement) et du comité technique qui est plus restreint et assure le suivi de la mise en œuvre du PEPAM.

- **Se référer aux standards de l’évaluation**

Les critères et normes de l’évaluation ont été discutés et arrêtés par la partie nationale et les PTF. Les critères retenus sont les suivants : efficacité, efficience,
pertinence, cohérence (résultats/activités), qualité de la gouvernance et genre. Ces différents critères sont vérifiés et appréciés durant le processus d’évaluation.

- **Elaborer le cahier des charges**
  
  Les termes de référence (TDR) de la mission d’évaluation sont proposés par la partie nationale et partagés par le comité technique, le comité de pilotage et les partenaires techniques et financiers. Les TDR précisent les différentes activités d’évaluation, les objectifs, modalités et résultats attendus.

- **Procéder à l’achat des services d’évaluation**
  
  L’unité de coordination a coordonné les activités de l’évaluation. En ce qui concerne les règles de passation de marché, celles des PTF ont été utilisées mais le dossier a été transmis à la Direction Centrale des Marchés Publics pour avis.

- **Définir les rapports contractuels**
  
  Les TDR définissent le profil des différents experts chargés de l’évaluation du PEPAM. Pour certains postes qui requièrent une bonne connaissance du milieu, des critères d’origine (nationalité) ont été retenus, les experts nationaux bénéficiant ainsi d’un bonus par rapport aux experts étrangers.

- **Définir la composition de l’équipe d’évaluation**
  
  L’équipe retenue est ainsi composée d’experts étrangers (proposés par les PTF et approuvés par la partie nationale) et d’experts nationaux qui répondent aux critères définis par les TDR de la mission d’évaluation.

- **Développer une méthode d’évaluation**
  
  La méthodologie de l’évaluation est encadrée par les TDR. L’équipe d’experts chargés de l’évaluation propose une note méthodologique dans laquelle elle précise sa compréhension des TDR de la mission. Cette note méthodologique est partagée par les différentes parties prenantes.

- **Formuler les résultats de l’évaluation provisoire**
  
  Une division du travail est organisée entre les experts chargés de l’évaluation. Cependant, le chef de mission veille à la synthèse de la contribution des différents experts et à la présentation analytique du rapport aux commanditaires de l’évaluation (partie nationale et PTF).

- **Estimer la qualité de l’évaluation**
  
  Le contrôle de qualité de la mission d’évaluation est assuré par le comité technique et le comité de gestion. Le bureau d’étude étranger retenu dispose de son propre système de contrôle de qualité (back stopping) en recourant à des experts-maison pour la relecture du document et les corrections nécessaires.

- **Discuter les résultats de l’évaluation provisoire**
Un atelier de restitution du rapport provisoire est organisé. Les différentes directions du ministère de l’hydraulique et de l’assainissement, les services régionaux du ministère et les représentants d’autres ministères (économie, Finances et Plan, Environnement en particulier) et les différents PTF qui appuient le PEPAM sont conviés à cet atelier.

À l’issue de l’atelier un mémoire d’observations est transmis aux experts évaluateurs pour la préparation du rapport final.

- **Finaliser le contenu du rapport**

Le rapport final prend en compte les observations formulées sur la version provisoire.

Les observations sont prises en compte suite aux échanges entre l’équipe d’experts et le comité de pilotage.

- **Publier les résultats**

Les résultats de l’évaluation sont publiés par les PTF qui en assurent la diffusion. Le rapport est également disponible sur le site du PEPAM.

### 3.3.4. Caractéristiques favorables au renforcement des capacités

L’évaluation conjointe du PEPAM a eu un impact favorable sur le renforcement des capacités dans le secteur de l’hydraulique et de l’assainissement

- **Les responsabilités**

Les responsabilités confiées à l’unité de gestion du PEPAM, au comité de pilotage et au comité technique étaient définies clairement. Ces différents organes ont été fortement impliqués dans le processus d’évaluation et en ont assuré le pilotage.

- **Apprentissage**

Les membres du comité de pilotage, du comité technique ainsi que l’unité de gestion du PEPAM ont capitalisé une expérience certaine avec l’évaluation. En particulier, ils ont adopté une approche qui a permis de tirer les leçons des dysfonctionnements connus dans le passé avec la longueur des délais de passation de marché.

### 3.3.5. Présence ou absence d’effets négatifs involontaires des évaluations conjointes

- **La bonne préparation des termes de référence de la mission**

La bonne préparation des termes de référence de la mission a permis de faire le point sur toutes les informations nécessaires à l’évaluation et à définir clairement les contours de celle-ci. Grâce à cette démarche les effets négatifs involontaires de l’évaluation ont été réduits au minimum.

- **L’implication des organisations pertinentes du pays du côté de la demande**
Certains services du Ministère de l’Economie, des Finances et du Plan comme l’Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie, l’Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique ou la Direction de la Planification, qui sont chargés du suivi des secteurs d’activité, des politiques publiques et des évaluations ex ante et ex post des projets de développement économique et social auraient pu prendre part à l’exercice d’évaluation du PEPAM. Ces services auraient pu enrichir l’exercice d’évaluation en apportant leur soutien à l’équipe de consultants.

3.3.6. Perspectives pour le développement des évaluations conjointes entre le Sénégal et les PTF

Le PEPAM est soutenu par plusieurs PTF qui ont des préoccupations spécifiques les amenant à vouloir organiser chacun son évaluation selon sa propre démarche. L’élaboration d’un guide standardisé recueillant l’approbation des différentes parties (partie nationale et ensemble des PTF) permettrait de dégager un consensus sur les modalités et de rendre plus aisé l’exercice d’évaluation.

L’organisation d’une évaluation regroupant tous les PTF au lieu d’une évaluation par PTF permettrait également de rationaliser les dépenses liées à cet exercice.

3.4. Les dysfonctionnements et les leçons dégagées de l’expérience d’ECPD

3.4.1. Quelques dysfonctionnements et difficultés dans les ECPD

1) Les acquis et les dysfonctionnements dans les ECPD

- Les ECPD sont devenues une réalité, une exigence dans un certain nombre de projets, programmes et politiques publiques, mais il n’existe pas une vision, approche globale et organisée qui les sous-tendent du côté de l’Administration et le leadership fait défaut dans beaucoup de cas pour diverses raisons. Certaines ECPD répondent plus à une exigence ou une conditionnalité des PTF ou à la pression des acteurs non étatiques qu’à la volonté expresse des Autorités de promouvoir le principe de la redevabilité mutuelle.
- L’exercice d’évaluation s’est très souvent heurté à des difficultés liées à l’absence ou à la déficience du cadre de suivi et d’évaluation des performances et d’un système des données.

2) Les facteurs internes ou externes affectant les ECPD

- Les résultats des diverses évaluations ainsi que les recommandations formulées ne sont pas suffisamment partagées avec les bénéficiaires et vulgarisées auprès du public cible. Par conséquent, il n’y a pas de capitalisation des acquis.
- les résultats ne sont pas utilisés à bon escient pour corriger les politiques ou améliorer leur exécution, soit parce que les recommandations ne sont pas toujours mises en œuvre, soit parce qu’ils sont disponibles au-delà de la période idoine, par
exemple, pour le réaménagement des objectifs ou des institutions, les allocations budgétaires, etc.

3) Les effets des évaluations menées par les donateurs sur l'apprentissage des acteurs individuels des pays, organisations et réseaux

Les évaluations menées par les donateurs ont influencé dans les deux sens cet apprentissage :

✓ d’une part, certains exercices d’évaluation des interventions de développement commandités par des PTF, conduits par eux et impliquant faiblement ou pas du tout la partie nationale aussi bien du côté de la demande que de l’offre, n’ont pas développé les capacités évaluatives ;

3.4.2. Quelques principales leçons tirées de l’ECPD

1) Les ECPD ont contribué largement à l’apprentissage à travers la consolidation des processus d’appropriation des politiques et programmes publics, des mécanismes de redévabilité mutuelle, des capacités évaluatives des acteurs de la demande et de l’offre, de la culture de la gestion axée sur le résultat et le renforcement de la confiance mutuelle. Elles confortent la position défendue par certains organismes publics impliqués dans le suivi et l’évaluation des politiques publiques (MEFP, BOM) et certains réseaux d’évaluation (SenEval), à savoir l’opportunité d’institutionnaliser l’évaluation ;

2) Les résultats des diverses évaluations ainsi que les recommandations formulées doivent être partagés à large échelle avec les bénéficiaires et vulgarisées auprès du public cible (y compris les hautes autres de l’intervention de développement) en vue de la capitalisation des acquis.

3) il serait souhaitable d’élaborer une politique nationale d’évaluation ou, à défaut, développer une vision, une approche globale et organisée sous-tendent les ECPD des projets, programmes et politiques publiques.

4) L’établissement d’un répertoire des bonnes pratiques en matière d’évaluations collaboratives serait un outil important devant contribuer au renforcement des capacités évaluatives.

4. PARTIE III : OPPORTUNITES DE TRAVAIL SUR L’EVALUATION COLLABORATIVE PAYS PARTENAIRES-BAILLEURS

4.1. Les organisations potentiellement intéressées par la commande de
travaux d’évaluation collaborative - la demande

La commande d’évaluation collective peut provenir des acteurs étatiques et des partenaires techniques au développement. Les acteurs étatiques comprennent les départements ministériels chargés d’élaborer et d’exécuter les politiques publiques, les institutions publiques placées sous la tutelle des départements ministériels (entreprises nationales, agences, etc.) et les collectivités locales.

Les partenaires techniques et financiers comprennent les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux qui accompagnent le pays partenaires dans ses programmes de développement en mettant à disposition les financements requis.

D’autres acteurs nationaux sont intéressés par les évaluations collectives au regard de leur mission de contrôle de l’action de l’Etat (Parlement, Conseil Economique, Social et Environnemental, Cours des Comptes, Collectivités locales) ou pour des besoins d’appropriation des programmes de développement (secteur privé, société civile) ou bien pour apporter leur expertise (institutions académiques).

4.2. Les réseaux et mécanismes d’évaluation du pays - l’offre

L’offre d’expertise provient généralement de cabinets ou de consultants nationaux et/ou étrangers. Les consultants mandatés par les parties prenantes sont impliqués dans la préparation des documents de base et jouent le rôle de facilitateurs.

Le format et les modalités de l’évaluation conjointe ont été beaucoup critiqués aussi bien par les cadres de l’administration que par les partenaires techniques et financiers que nous avons rencontrés. Les critiques les plus fréquentes sont les suivantes :

i) la programmation des évaluations conjointes ne tient pas toujours compte du cycle budgétaire si bien que les conclusions peuvent être dégagées à un moment où le budget est déjà adopté par l’Assemblée Nationale ;

ii) les évaluations globales (ou revue de portefeuille) devraient être précédées par les évaluations sectorielles, mais cette règle n’est pas toujours respectée, ce qui pose des problèmes de cohérence des choix.

4.3. Les domaines des politiques avec le meilleur potentiel pour les évaluations pays partenaires-bailleurs

1) La pertinence, la portée et l’impact du travail d’ECPD sont largement liés à un certain nombre de facteurs :

   (i) l’importance et l’urgence que les acteurs du développement accordent aux sujets à évaluer, les obstacles identifiés et à surmonter pour assurer des progrès rapides ;

   (ii) aux priorités des politiques de développement économique et social qui demeurent un dénominateur commun des plus importants pour les acteurs
du développement et qui constituent une base pour examiner le potentiel et les opportunités d’ECPD futures ;

(iii) la place et le niveau d’intervention des acteurs dans la vie économique et sociale du pays, par exemple le niveau de dépendance vis-à-vis des apports de ressources extérieures.


Le plan stratégique repose ainsi sur trois principaux axes qui permettront de créer les conditions vers l’émergence. Ces axes se présentent comme ainsi : (i) Transformation structurelle de l’économie et croissance, (ii) Capital humain, protection sociale et développement durable et (iii) Gouvernance, institutions, paix et sécurité.

Le renforcement des capacités d’impulsion de l’Etat, à travers les réformes pour la modernisation de l’Administration, demeure une des conditions de succès pour la réussite du Plan.

Le PSE a défini un paquet de vingt-sept (27) projets phares comme priorités immédiates ainsi que les dix-sept (17) réformes considérées comme conditions préalables pour la réalisation des projets phares :

- quant aux dix-sept (17) mesures clés, elles portent sur les questions ci-après :
  

3) Les interventions dans les domaines ci-dessus qui disposent d’un grand potentiel pour les ECPD sont inscrites dans le programme triennal d’investissement public (PTIP).

Il importe de rappeler que le PTIP est financé à hauteur de 38% sur ressources extérieures en moyenne ces dernières années. Par ailleurs, le financement du PAP du PSE est estimé à près de dix mille milliards (10000) FCFA étant réparti comme suit : Etat (43,4%), PTF (40,4%) et Secteur privé (16,3%) surtout dans le cadre des PPP.
4) Il se dégage de ces faits que plusieurs types d’acteurs peuvent être intéressés par le suivi et l’évaluation des projets, programmes et politiques publiques qu’ils appuient ou dont les effets affectent l’efficacité de leurs interventions ou les services dispensés : (i) le Gouvernement, leader et premier responsable, (ii) les PTF, fournisseurs de l’aide publique au développement (APD), (iii) le secteur privé aussi bien étranger que national pour l’exécution transparente des projets, (iv) la société civile pour le contrôle citoyen ou dans le rôle d’agence d’exécution, (vi) les collectivités locales au regard de leur rôle dans le contexte de territorialisation, et (vii) les populations, bénéficiaires des biens et services.

Cependant la combinaison ou la configuration de ces types acteurs dans l’ECPD dépend de beaucoup d’éléments dont ceux cités ci-après : la nature de l’intervention en matière de développement (public ou PPP), le poids économique dans le financement, la modalité ou l’instrument de financement (aide projet, appui budgétaire, etc.), la nature du financement (concours financier, assistance technique, aide humanitaire, etc.), type de financement (subvention, prêt), etc.

A cet égard, l’implication des autorités au niveau le plus élevé est un gage de succès des évaluations et les PTF rencontrés lors des entretiens avec le consultant ont salué la tenue des Conseils présidentiels organisés en 2013 et 2014 et qui ont permis de faire des avancées décisives dans la mise en œuvre des recommandations.

Les recommandations des évaluations conjointes devraient faire l’objet d’un suivi rigoureux pour assurer leur respect et leur application. Pour ce faire, les cellules d’étude et de planification (CEP) des ministères techniques, les structures d’exécution et de S&E à l’échelon décentralisé et à d’autres niveaux devraient disposer de ressources humaines et matérielles et financières adéquates pour jouer pleinement leur rôle.

4.4. Les facteurs externes susceptibles de renforcer ou d’affaiblir les bénéfices des évaluations pays partenaires-bailleurs

Le Sénégal fait face aujourd’hui, à l’instar de plusieurs pays partenaires, à une nouvelle offre de coopération provenant des bailleurs émergents dont certains n’étaient pas signataires de la Déclaration de Paris et n’appliquent pas les mêmes règles en matière de gestion de l’aide au développement. Toutefois tous ces PTF émergents ont adhéré au Partenariat de Busan. Ce qui pourrait conduire à une situation ambivalente : d’une part, la disponibilité de ressources non assorties de conditions contraignantes (réformes à mettre en œuvre) peut remettre en cause les efforts réalisés pour promouvoir une gestion économique et financière plus rigoureuse et efficace ; d’autre part, un camp favorable à l’esprit des « évaluations collaboratives » en accord avec les engagements du Partenariat de Busan se renforce progressivement.
4.5. Les effets négatifs involontaires venant des évaluations menées par les bailleurs

La compétition entre les bailleurs peut agir négativement sur les programmes de partenariat et remettre en cause l’efficacité de l’aide. Les progrès dans le domaine de l’harmonisation sont lents et devraient être consolidés pour juguler un tel risque.

4.6. Les opportunités particulières pour des travaux d’évaluation conjointes pays partenaires-bailleurs

Sur la base des leçons apprises de ces évaluations collaboratives et de l’analyse des opportunités d’ECPD au Sénégal, il est suggéré un certain nombre de recommandations qui visent à indiquer des domaines potentiels pour des activités collaboratives avec des PTF et d’autres acteurs en vue de contribuer : (i) à renforcer les capacités nationales en évaluation et le système national de Suivi et d’Evaluation, (ii) à renforcer les capacités de conception et de mise en œuvre des politiques publiques, et (iii) à améliorer la qualité de la coopération entre le Sénégal et les PTF.

Recommandation n° 1 : Les acteurs directement concernés devraient se fonder sur les priorités du PSE pour déterminer quelques travaux pilotes d’ECPD à engager pour les trois années à venir et une feuille de route indiquant une approche et les modalités de réalisation. A titre indicatif, ces travaux d’ECPD pourraient porter sur quelques thèmes : (i) l’état global de mise en œuvre des 27 projets phares ou de certains d’entre eux, (ii) les progrès dans la réalisation des 17 réformes clés ou de certaines d’entre elles, (iii) le degré de réalisation des politiques ou de certains projets du secteur agricole, (iv) la politique de l’élevage qui est bien structurée, (v) les progrès en matière de PPP ou des PPP en cours d’exécution, (vi) l’état d’engagement du secteur privé dans le PSE, (vii) l’évolution des cadres stratégiques de coopération des PTF (ou de quelques PTF) en rapport le PSE, etc.

Recommandation n° 2 : le Gouvernement devrait jouer davantage un rôle de leadership qui se manifesterait par une volonté politique forte de porter la mise en œuvre, du suivi et de l’évaluation des politiques publiques, y compris la politique de l’aide. Ce leadership devrait être assuré aussi bien au niveau central qu’aux niveaux sectoriel et local (décentralisé) en associant les divers acteurs. A cet effet, les types d’acteurs ci-dessous peuvent être intéressés par le suivi et l’évaluation des projets, programmes et politiques publiques qu’ils appuient ou dont les effets affectent l’efficacité de leurs interventions ou les services dispensés : (i) le Gouvernement, leader et premier responsable, (ii) les PTF, fournisseurs de l’aide publique au développement (APD), (iii) le secteur privé aussi bien étranger que national pour l’exécution transparente des projets, (iv) la société civile pour le contrôle citoyen ou dans le rôle d’agence d’exécution, (v) les collectivités locales au regard de leur rôle dans le contexte de territorialisation, et (vi) les populations, bénéficiaires des biens et services.
R**e**commandation n° 3 : En vue de poursuivre les efforts d’amélioration de la qualité de la coopération, jugée très bonne dans certains secteurs comme Hydraulique-Eau-Assainissement et Santé, le Gouvernement et les PTF devraient : (i) renforcer les mécanismes de dialogue et de concertation, (ii) encourager d’autres secteurs à s’inspirer des bonnes pratiques citées plus haut, et (iii) relever le niveau et la qualité de la représentation du Gouvernement auprès des PTF à tous les niveaux pour augmenter la capacité de négociation.

R**e**commandation n° 4 : A propos des diverses évaluations effectuées, il est fortement encouragé de prendre les dispositions suivantes qui sont de nature à renforcer la capitalisation des expériences et les capacités évaluatives : (i) partager et diffuser les résultats à large échelle; et (ii) l’établissement d’un répertoire des bonnes pratiques en matière d’évaluations collaboratives comme outil important devant contribuer au renforcement des capacités évaluatives.

R**e**commandation n° 5 : A propos du développement des capacités, il est fortement souhaité : (i) de poursuivre les initiatives en cours pour définir un programme national de renforcement de capacités qui est articulé avec les stratégies en cours (PSE en particulier) et les politiques sectorielles et qui accorde une grande place au suivi et à l’évaluation ; (ii) et d’intégrer, dans ces initiatives, la formulation d’une politique nationale d’évaluation ou, à défaut, d’une approche globale et organisée sur les ECPD dans le cadre des projets, programmes et politiques publiques.
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES


ECORYS (2011) « Septième revue de l’appui budgétaire sectoriel pour le secteur de l’environnement au Sénégal, financé par les Pays Bas ». Tomes 1, 2 et 3


EMAP, RBMG (2010) « Evaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris - Phase 2 »


Cabinet RBMG (2008) : « Rapport final de l’évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Sénégal – Phase 1 »


OCDE (2002) : Glossaire des principaux termes relatifs à l’évaluation et la gestion axée sur les résultats

PEPAM (2014) : « 8ème revue annuelle sectorielle conjointe »

Sénégal (Gouvernement) : Plan Sénégal Emergent - 2014.


Van der Linke M. et al. (2005) « Evaluation de l’appui budgétaire ciblé pour le secteur de l’environnement au Sénégal fourni par les Pays Bas »

Auto-évaluation du dispositif de concertation des PTF au Sénégal (2013).- Septembre - octobre


Momar A. NDIAYE, Boubacar AW : le système de suivi et d’évaluation au Sénégal - 2012 - (in Exploratory case studies - a collection of case studies facilitated by the CLEAR Intitative)
ANNEXE I : Termes de référence de l’étude

I. Contexte


Pour ce faire, la stratégie de mobilisation des ressources domestiques et externes vise à promouvoir l’investissement privé et la consolidation de l’investissement public tout en maintenant un cadre macroéconomique sain et stable. En vue de combler le gap de financement et de renforcer l’attraction des financancements extérieurs public et privé, le Gouvernement a entrepris une série d’initiatives multiformes en matière de coopération au développement internationale dont l’organisation de la rencontre du Groupe Consultatif pour le Sénégal entre le Gouvernement et les Partenaires Techniques et Financiers de fonds en février 2014 à Paris.


Le projet proposé devrait constituer une valeur ajoutée au regard des efforts internationaux passés de promotion des évaluations conjointes dans la mesure où, d’une part, il se focalise sur la coopération entre donateurs et pays partenaires, et, d’autre part, il porte sur des évaluations conjointes visant à renforcer les systèmes d’évaluation des pays partenaires.

Le projet consiste en une série d’études au niveau des pays partenaires comprenant chacune : a) une revue de l’expérience de l’EPD du point de vue de sa contribution au renforcement des capacités d’évaluation ; b) un recueil d’expériences positives d’évaluations conjointes partenaires-donateurs (en plus de l’EPD) ; et c) une exploration des opportunités futures pour entreprendre ce type de travaux.
3) Les objectifs du projet consistent à :

i. comprendre le potentiel des évaluations conjointes en terme de renforcement des capacités en évaluation ;

ii. tirer des nouveaux enseignements concernant les stratégies de renforcement des capacités en évaluation ;

iii. ouvrir la voie à une collaboration pluriannuelle entre les donateurs et les pays partenaires en matière d’évaluation ;


L’exercice enregistre dix-huit (18) pays partenaires et quinze (15) organismes bailleurs au niveau national et multilatéral qui ont confirmé leur intérêt à s’y engager.


II. Justification


Dans ce cadre, le Sénégal est particulièrement intéressé par les activités sur la gestion axée sur les résultats, la redevabilité mutuelle et l’évaluation des politiques publiques, notamment les évaluations conjointes partenaires-bailleurs. Ce qui explique son engagement dans l’étude auprès des pays partenaires impliqués dans l’EDP afin d’identifier les opportunités pour la conduite d’évaluations conjointes pays partenaires-donneurs.

Le Sénégal, représenté au séminaire de lancement Kampala par le biais de l’UCSPE, a confirmé son intérêt et sa disponibilité à participer à l’étude. Compte tenu de la forte implication du Sénégal dans la mise en œuvre du dossier de l’efficacité de la coopération et des initiatives connexes ainsi que de ses expériences conjointes variées en matière d’évaluation, son implication a été fortement souhaitée.

III. Objectifs de l’étude d’évaluation pays partenaires-bailleurs au Sénégal

L’objectif général de l’étude sur le Sénégal vise à procéder à l’examen de l’expérience d’Évaluation de la Déclaration de Paris et des cas typiques issus d’autres évaluations collectives partenaires-bailleurs en soutien aux systèmes d’évaluation des pays, et à explorer les opportunités de travail sur l’évaluation collective partenaires-bailleurs dans le pays.

Les objectifs spécifiques se présentent comme suit :

1) comprendre comment et pourquoi les EPD ont contribué (ou n’ont pas
suffisamment contribué) à mettre en valeur les systèmes d'évaluation par pays d'une part, et analyser la transférabilité des leçons de l'expérience des EPD dans le contexte de futures évaluations partenaires-bailleurs au Sénégal ;

2) produire un récit sur des travaux d'évaluation collective partenaire-bailleur qui ont contribué à renforcer les systèmes d'évaluation du pays ;

3) et produire une liste de travaux collaboratifs prometteurs qui pourraient être lancés dans les prochaines années et constituer la base d'accords collectifs.

IV. Résultats attendus

Au terme de l'exercice, il est attendu les résultats suivants :

- un rapport provisoire et un rapport provisoire final (sous format électronique et sur support papier) à transmettre aux coordinateurs internationaux du projet ;
  cf. modèle commun de plan des études-pays ;
- un effet positif sur le renforcement du noyau du groupe de référence de l'étude sur le pays ;
- une prise de conscience accrue de l'importance des exercices des évaluations conjointes pays partenaires-bailleurs chez divers acteurs.

V. Durée de l'étude et expertise sollicitée

1) La durée de l'étude est prévue pour une quinzaine de jours ouvrables entre le 15 septembre et le 3 octobre 2014.

2) Pour la réalisation de l'étude, le consultant sollicité devra réunir les critères suivants :

- plusieurs années d'expérience d'évaluation des politiques publiques, en particulier en matière d'efficacité de l'aide (la coopération) ;
- un diplôme universitaire de 2ème cycle au moins en analyse économique, de préférence dans le domaine du développement ;
- une bonne capacité en matière d'analyse ;
- une bonne connaissance des enjeux et des stratégies de développement au Sénégal et de la coopération internationale.
ANNEXE II : Liste des personnes rencontrées

<table>
<thead>
<tr>
<th>Prénoms et Nom</th>
<th>Institution</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1  Mayacine Camara</td>
<td>Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique (MEFP)</td>
</tr>
<tr>
<td>2  Assane Bouna Niang</td>
<td>Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique (MEFP)</td>
</tr>
<tr>
<td>3  Amadou Tidiane Dia</td>
<td>Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique (MEFP)</td>
</tr>
<tr>
<td>4  André Ndekey</td>
<td>Direction de la Coopération Economique et Financière (MEFP)</td>
</tr>
<tr>
<td>5  D' Matthias Grossmann</td>
<td>Conseiller Technique au MEFP et Responsable du Projet d'Appui à la Planification Développementale et Budgétaire – PAPDEV-GIZ/MEFP</td>
</tr>
<tr>
<td>6  NDèye Mayé Diouf</td>
<td>Direction de la Coopération Economique et Financière (MEFP)</td>
</tr>
<tr>
<td>7  Coumba Sarr Dieng</td>
<td>Ministère de la Santé et de l\’Action Sociale</td>
</tr>
<tr>
<td>8  Amadou Diallo</td>
<td>Programme d\’Eau Potable d\’Assainissement du Millénaire (PEPAM)</td>
</tr>
<tr>
<td>9  Philip English</td>
<td>Banque mondiale</td>
</tr>
<tr>
<td>10 Pierre Boulenger</td>
<td>Banque mondiale</td>
</tr>
<tr>
<td>11 Amadou Gnagna Cissé</td>
<td>Ministère de l\’Environnement et du Développement Durable</td>
</tr>
<tr>
<td>12 Abdrahamane Diallo</td>
<td>US AID</td>
</tr>
<tr>
<td>13 Bernard Smolikowski</td>
<td>SCAC (Ambassade de France)</td>
</tr>
<tr>
<td>14 Ian Hopwood</td>
<td>Expert international en Evaluation, Membre de Seneval</td>
</tr>
<tr>
<td>15 Alimata Jeanne Diarra Nama</td>
<td>Organisation Mondiale de la Santé</td>
</tr>
<tr>
<td>16 Farba Lamine Sarr</td>
<td>Organisation Mondiale de la Santé</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Collaborative Partner-Donor Evaluation in Senegal

Final Report
(drafted after the International Synthesis Workshop on Collaborative Partner-Donor Studies, held from 2 to 4 December 2014 in Manila)

Birahim Bouna NIANG
Consultant

Dakar, 4 January 2015
LIST OF ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

EXECUTIVE SUMMARY

1. INTRODUCTION
   1.1- Origine and context
   1.2- The evaluation system in Senegal
      1.2.1. Identifying the actors
      1.2.2. The role of the Paris Declaration Evaluation in the recent evolution of the country evaluation system
   1.3- Methodology and limits

2. PART I: EXAMINATION OF THE EVALUATION EXPERIENCE OF THE PARIS DECLARATION
   2.1. The Paris Declaration Evaluation process and the partner-donor profile
   2.2- Planned and real learning at the level of actors, organisations and networks
      2.2.1- The principle of Ownership in view of the facts
      2.2.2- The principle of Alignment in view of the facts
      2.2.3- The principle of Harmonisation in view of the facts
      2.2.4- The principle of Managing for Results in view of the facts
      2.2.5- The principle of Mutual Accountability in view of the facts
   2.3- Evaluation analysis of the contribution of the Paris Declaration to strengthening the country evaluation system
   2.4- Analysis of the extent to which the Paris Declaration Evaluation could lead to future collaborative partner-donor evaluations

3. PART II: CASE STUDIES
      3.1.1. Brief description of collaborative partner-donor work
      3.1.2. Key dates
      3.1.3. Partner-donor profile
      3.1.6. Possibilities for developing joint evaluations between Senegal and TFPs
   3.2. Case study no. 2: Joint evaluation of the organisation of Joint Annual Reviews of economic and social policies
      3.2.1. Brief description of collaborative partner-donor evaluation work
      3.2.2. Key dates
      3.2.3. Partner-donor profile
      3.2.4. Characteristics conducive to capacity development
      3.2.5. Presence or absence of unintentional negative effects of joint evaluations
      3.2.6. Possibilities for developing joint evaluations between Senegal and the TFPs
   3.3. Case study no. 3: 8th Joint Annual Review of the Millenium Water and Sanitation Program (PEPAM) - 2014
      3.3.1. Brief description of collaborative partner-donor evaluation work
      3.3.2. Key dates
      3.3.3. Partner-donor profile
      3.3.4. Characteristics conducive to capacity development
CEP: Study and Planning Unit
CREA: Centre of Applied Policy Research
CREFDES: Research and Training Centre for Economic and Social Development
CRES: Consortium for Economic and Social Research
CSPLP: Poverty Reduction Programme Monitoring Unit
DAC: Development Assistance Committee
DAPS: Directorate of Analysis, Forecasting and Statistics
DGF: Directorate-General of Finance
DGP: Directorate-General of Planning
DPBEB: Multi-year Economic and Budgetary Programming Document
DPES: Economic and Social Policy Paper
DPPD: Multi-year Expenditure Programming Document
ECA: United Nations Economic Commission for Africa
EvalNet: Development Evaluation Network
EU: European Union
FDI: Foreign Direct Investment
GIZ: German Agency for International Cooperation
HIPC: Heavily Indebted Poor Country
MEF: Ministry of Economy and Finance
MDG: Millennium Development Goals
MDRI: Multilateral Debt Relief Initiative
MEFP: Ministry of Economy, Finance and Planning
MTEF: Medium Term Expenditure Framework
MTSEF: Medium Term Sector Expenditure Framework
NRG: National Reference Group
ODA: Official Development Assistance
OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development
OFNAC: National Anti-Corruption and Fraud Office
PAES: Projet de Politique Nationale de l'Aide Extérieure
PAP: Priority Action Plans
PD: Paris Declaration
PDE: Paris Declaration Evaluation
PEFA: Public Expenditure and Financial Accountability
PEPAM: Millennium Water and Sanitation Program
PNSSEE: National Social Stability and Economic Emergence Pact
PODES: Orientation Plan for Economic and Social Development
PPP: Public-Private Partnerships
PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper
PSE: Senegal Emergence Plan
PTIP: Three-year Public Investment Programme
RBMG: Results-Based Management Group
SDE: Sénégalaise des Eaux (Senegalese national water company)
SENELEC: Société Nationale d'Electricité (Senegalese national electricity company)
SenEval: Senegalese Evaluation Network
SNDES: National Strategy for Economic and Social Development
SONATEL: Société Nationale de Télécommunications (Senegalese national telecommunications company)
TFP: Technical and Financial Partner
ToR: Terms of Reference
UCSPE: Economic Policy Monitoring and Coordination Unit
UFR: Training and Research Unit
UNDP: United Nations Development Program
UNICEF: United Nations Children’s Fund
WAEMU: West African Economic and Monetary Union
EXECUTIVE SUMMARY

1) Context and evolution of the evaluation system in Senegal
Since the adoption of the Millennium Declaration in 2000, the international community has continued to focus on the crucial issue of development financing through various meetings (Monterrey 2002, Doha 2005, etc.). In addition to questions of volume, the quality and effectiveness of Official Development Assistance (ODA) have become a major focus. The Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005) and the Busan
Partnership for Effective Development Cooperation (2011) gave rise to mutual commitments by the partner countries and the Technical and Financial Partners (TFPs) to improve the effectiveness of ODA and of cooperation.

Senegal was a stakeholder in the various Paris Declaration Evaluations (PDEs) that were carried out in 2005, 2007 and 2010. It was also one of the 18 partner countries who confirmed their commitment in the study launched by EvalNet on collaborative\(^1\) partner-donor evaluation work due to the joint evaluation potential linked to the importance of ODA, the multitude of interventions in terms of development and the high number of donors.

The experience of collaborative partner-donor evaluations in Senegal have taken place in a context of a “country evaluation system” characterised by: (i) a set of procedures, rules, measures and mechanisms at the level of state, of non-state bodies, and of TFPs: (ii) and the lack of a national evaluation policy and of an institutional framework.

In Senegal, evaluation **supply and demand** have evolved with the process of liberalising the country’s economy, which was once dominated by the state, and its impact on the appearance of liberal professions and free trades. The **evaluation demand** was initially occasional, then more regular before becoming systematic with the reform policies supported by the development partners. Numerous actors are involved in the joint evaluation exercise: the state and its divisions, non-state actors through the private sector and civil society, professional associations, training and research institutions, TFPs. On the **supply** side, informal and formal evaluation networks also developed (including the creation of the Senegalese Evaluation Association–SenEval), evaluation activities at the level of certain training and research institutions or within large national companies and the involvement of consulting firms alongside public bodies (Court of Auditors, State Inspectorate General) whose missions among others are those of control, audit and evaluation.

**2) Experience of the Paris Declaration Evaluation and of the joint partner-donor evaluations**

\(^1\) The terms “collaborative”, “joint”, “collective” and “partnership-based” are used in the same way, i.e. work carried out together or in collaboration with the actors concerned.
The experience of the Paris Declaration Evaluation (PDE) and the joint partner-donor evaluations has revealed that the implementation of the Paris Declaration principles in general and through typical cases had a varying impact on the evaluation capacities of the actors and the country evaluation system.

a) **Lessons to be learned from the Paris Declaration Evaluation (PDE)**

**Ownership:** Decisive progress has been noted in particular with: (i) improved project and programme formulation, monitoring and evaluation capacities as well as development strategies and policies providing a framework for the intervention of TFPs; (ii) the drafting, monitoring and evaluation of the implementation of an action plan for aid effectiveness in Senegal for the 2006-2010 period; (iii) the reinforcement of participatory processes involving the various actors in the various links of the chain of creation and implementation of public policies; (iv) a real impact on evaluation capacities: higher requirements by actors for the monitoring and evaluation of interventions in terms of development and a growing offer of monitoring and evaluation consulting services in relation to the participatory approach, managing for results, etc.

However, the persistence of certain obstacles has slowed down progress, particularly (i) the weak commitment of political authorities in leading the action plan for aid effectiveness; (ii) the absence of an institutional mechanism to make the action plan operational.

**Alignment:** Progress has been made in aid coordination and its alignment with political priorities, but the results obtained are lower than the objectives set. However, the use of national institutions, procedures and systems remained limited due to the reticence of TFPs, which can be explained by several factors. The evaluation was an exercise that allowed actors to deepen their level of knowledge on the topics and to become aware of weakness of capacity.

**Harmonisation:** The results of investigations2 have shown a decrease in aid provision as part of the approach based on programmes between 2005 and 2010. Despite the signature of the Budget Support Framework Arrangement, the progression of this procedure remains rather modest in terms of expectations. Although TFPs are making efforts to agree on harmonisation terms, progress

---

2 The data of the 3rd investigation carried out in 2011 deserve to be reexamined.
remains very slow in the implementation of joint mechanisms or joint baskets (basket funds/trust funds). Other evaluation exercises (ACAB, PEFA Report, etc.) have reinforced dialogue among TFPs and between actors, contributed to the management of these topics and helped provide significant improvements.

Managing for Results: The Senegalese authorities have implemented several reforms to develop a results-based culture in the management of public finances\(^3\) and administration\(^4\), to strengthen the statistical information system and to ensure the monitoring and evaluation of public policies. These reforms have led to considerable changes in development management and indicate a strong likelihood of future progress even if achievements remain limited. Demand for managing for results (MfR) training expressed by various non-state actors and a strong supply of consulting services both reflect real progress in evaluation capacities.

Mutual Accountability

The organisation of formal and informal frameworks for discussion bringing together the various stakeholders (government, TFPs, local governments, non-state actors, private sector, civil society, etc.) has encouraged dialogue and contributed to developing needs in collaborative partner-donor evaluations). There has been progress in terms of the drafting, monitoring and evaluation of public development policies and programmes using a joint approach. Accountability, which has become a requirement, has made slow progress due to the weak control\(^5\) of the Parliament and the Court of Auditors. However, the current political context is conducive to fighting corruption, with the authorities expressing their will to combat this scourge. It is important to highlight the control by TFPS and the progress made in citizen control under the momentum of various non-state actors (private sector and civil society in particular).

b) Lessons and learning from collaborative partner-donor evaluations

Collaborative partner-donor evaluations are a reality and a requirement for some public policies and programmes, but no there is no single vision or overall and

---

3 The experience of the MTEF and the MTSEF, then the process of introducing the DPBEP and the DPPD as part of the harmonised framework of public finances within WAEMU.

4 Several initiatives by the BOM (Bureau of Organisation and Methods), the DGP (General Planning Directorate) and the UCSPE (Economic Policy Coordinating and Monitoring Unit) on MFR.

5 Parliamentary control by the National Assembly and judicial review by the Court of Auditors
organised approach underlying them from an administrative viewpoint and there is a lack of leadership in many cases for various reasons. Certain collaborative partner-donor evaluations correspond more to cross-compliance requirements by TFPs or pressure from non-state actors than to the express will of the authorities to promote the principle of mutual accountability. However, there is huge potential for collaborative partner-donor evaluations to be performed.

These have greatly contributed to learning through the consolidation of public policy and programme ownership processes, mutual accountability mechanisms, evaluation capacities of supply and demand actors, a results-based management culture and the reinforcement of mutual confidence. They reinforce the position advocated by certain public bodies involved in the monitoring and evaluation of public policies (MEFP, BOM) and certain evaluation networks (SenEval), namely, the opportunity to institutionalise evaluation.

3) Recommendations

Based on conclusions drawn from these collaborative evaluations and the analysis of the collaborative partner-donor evaluation opportunities in Senegal, a certain number of recommendations have been made aiming to indicate potential areas for collaborative activities with TFPs and other actors with a view to: (i) developing national capacities in terms of evaluation and the Countr Monitoring and Evaluation System, (ii) developing capacities in terms of design and implementation of public policies, and (iii) improving the quality of cooperation between Senegal and the TFPs.

Recommendation No. 1: The actors directly concerned should base their work on PSE (Senegal Emergence Plan) priorities to determine pilot work projects in collaborative partner-donor evaluations to be launched over the coming three years and a road map indicating an approach and the procedures for implementing the operations. This work could focus on several themes: (i) the overall implementation status of the 27 flagship projects or some of them, (ii) progress made in implementing the 17 key reforms or some of them, (iii) the level of implementation of policies or certain projects in the agricultural sector, (iv) livestock policy which is
well structured, (v) progress made in terms of public-private partnerships (PPPs) or ongoing PPPs, (vi) the level of commitment of the private sector in the PSE, (vii) the evolution of the strategic cooperation frameworks of TFPs (or of some TFPs) in relation to the PSE, etc.

**Recommendation No. 2**: The government should take on more of a leadership role, which would be expressed in strong political will to lead the implementation, monitoring and evaluation of public policies, including aid policy. This leadership should come from both central level and sectoral and local levels (decentralised) by involving the various actors. For this purpose, the following types of actors may be interested in the monitoring and evaluation of the projects, programmes and public policies that they support or whose results affect the effectiveness of their interventions or the services provided: (i) the government, leader and main party responsible, (ii) TFPs, Official Development Assistance (ODA) providers, (iii) both the foreign and national private sector with regard to the transparent execution of projects, (iv) civil society for citizen control or in the role of executive agency, (vi) local governments in view of their role in the context of territorialisation, and (vii) populations, who are the beneficiaries of the goods and services.

**Recommendation No. 3**: With a view to continuing efforts to improve the quality of cooperation, which is considered to be very high in certain sectors such as hydraulics-water-sanitation and health, both the government and the TFPs should: (i) reinforce dialogue and consultation mechanisms, (ii) encourage other sectors to base their work on the aforementioned best practices, and (iii) increase the level and the quality of government representation in TFPs at all levels to increase negotiating capacity.

**Recommendation No. 4**: In relation to the various evaluations carried out, the following provisions that reinforce experience building and evaluation capacities should be implemented: (i) sharing and disseminating the results on a large scale; and (ii) establishing a best practices index for collaborative evaluations as a key tool contributing to developing evaluation capacities.
Recommendation No. 5: In relation to capacity development, the following is strongly recommended: (i) continuing ongoing initiatives to define a national capacity-development programme that is built around the ongoing strategies (PSE in particular) and sectoral policies and that gives major importance to monitoring and evaluation; (ii) and in these initiatives, integrating the formulation of a national evaluation policy or, failing that, an overall and organised approach on collaborative partner-donor evaluations within the framework of projects, programmes and public policies.

1. INTRODUCTION

1.1-Origin and context
For a long time, the debate on the international financing for development focused on the volume of aid that had to be mobilised for the developing countries. The International Conference on Financing for Development held in Monterrey (2002) marked a turning point by opening up a new perspective, that of the quality of the aid and its impact on economic and social development policies.
The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) entered the debate by organising high level meetings on aid effectiveness in Rome (2003), Paris (2005) and Accra (2008).

The Paris Forum produced a Declaration that is a road map indicating the mutual obligations of donors and of countries receiving official development aid. These are built around the principles of Ownership of development policies (by developing countries), Alignment (of TFPs on the priorities and processes defined by the beneficiary countries), Harmonisation (and simplification of the procedures used by donors), Managing for Results (to promote a results-based culture) and Mutual Accountability (accountability and transparency of operations financed by the aid).

The Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness held in Busan, South Korea in 2011 took stock of the progress made over the previous decade. The Busan Partnership for Effective Development Cooperation broadened the debate by redesigning new aid architecture with the various actors and extending areas of cooperation, by giving more importance to actors such as civil society organisations, Parliament members, the private sector, local governments, the academic sector. Also highlighted were human rights, the democratic ownership of development policies, gender equality, the need for effective institutions and administrations.

The Paris Declaration underwent several evaluations. By taking account of lessons learned from these evaluations with a view to implementing the Busan Partnership, in 2012 the OECD’s Development Evaluation Network (EvalNet) launched a project in the form of a study on collaborative partner-donor evaluations. Almost twenty partner countries (including Senegal) and approximately fifteen TFPs agreed on their involvement in this study. The study’s goals are as follows to:

i) Understand the formative potential of collaborative evaluation work;
ii) Learn new lessons on capacity development strategies;
iii) Pave the way for future partner-donor collaboration in evaluation work;
iv) Lay the groundwork for drafting a best practices document on collaborative partner-donor evaluation work.
The case study of Senegal is being carried out in a context marked by the definition of a new development strategy, the Senegal Emergence Plan (PSE). Presented to donors during the meeting of the Advisory Group held in Paris in February 2014, it received broad support. The drafting of the PSE requires the mobilisation of substantial domestic and foreign financial resources in different forms, particularly Official Development Aid (ODA), Foreign Direct Investment (FDI) and public-private partnerships (PPPs).

The overall goal of the case study of Senegal is to examine the Paris Declaration Evaluation experience and typical cases from other joint partner-donor evaluations in support of country evaluation systems, and to explore opportunities for collaborative partner-donor evaluation work.

1.2- The evaluation system in Senegal

1.2.1. Identifying actors

The country’s “evaluation system” in the sense of the collaborative partner-donor evaluation study is the result of a long evolution in Senegal if we take into consideration its four main components, i.e. high demand at several levels, a supply of competent services, a practice of using the results and heterogeneous institutional mechanisms. It also includes, at national level, distinctive actors, organisations, networks and mechanisms and continues its evolution and improvements in interaction with the stakeholders.

In Senegal, the evaluation system can be presented as a set of elements characterised by: (i) the aforementioned elements present in the various mechanisms of the state departments (Presidency, Prime Minister’s Office, ministerial departments, decentralised services, etc.), among non-state actors and the TFPs; (ii)

---

6 Evaluation from the perspective of the work concerned is a “Systematic and objective assessment of an ongoing or completed project, programme or policy, its design, implementation or results” and does not cover the broader notion of a process “as systematic and objective as possible, of a planned, ongoing or completed development intervention” nor the notion of “Appraisal” or “Ex-ante Appraisal” defined as “An overall assessment of the relevance, feasibility and potential sustainability of a development intervention prior to a decision of funding.” (OECD/DAC, Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management - http://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluation-plan-inventory.htm)
the lack of a national evaluation policy (global approach) and of an institutional framework.

1) Recent developments

The country evaluation system has seen major changes in its various dimensions, namely demand, supply, the use of the results and the institutional framework.

- During the 1980s-1990s, the economy was still dominated by the State and by public and semi-public bodies despite the liberalisation process. In this context, the distinctive country actors were mainly state departments (government, ministerial departments, Parliament, academic institutions, public institutions, national companies, research and training bodies, etc.) that are in charge of public policies, programmes and state projects. They rely on various national organisations under their supervision or their authority.

- From the late 1990s, the impact of structural adjustment programmes and the almost complete liberalisation of the economy were accompanied by the development of several liberal professions and private professions once part of the state sector. This contributed to the emergence and development of an independent supply of evaluation consulting services.

In this regard, a demand for several types\(^7\) of evaluation with a view to measuring the performance of an intervention in terms of development and public policies has always existed even though the need may have been badly formulated or not adequately satisfied.

Furthermore, the increasing reliance on external financing, then the advent of structural adjustment programmes during the 1980s, were major factors that encouraged bilateral and multilateral TFPs and their executive agencies to play a greater role as distinctive actors and organisations. They were in fact facing the requirements of transparency and accountability vis-à-vis their taxpayers and the obligation of obtaining a result for the project and in relation to the cooperation strategy with the country. This situation de facto generated strong demand, which

\(^7\) The OECD glossary differentiates several types of evaluation according to the extent, the purpose, the approach, its stage in the project cycle, etc.: overall, sector, cluster, formative, summative, participatory, mid-term, programme/project evaluation, process evaluation, etc.
was better organised and structured given the experiences and the traditions of several TFPs with regard to evaluation.

The Millennium Declaration and its corollaries in our country, in particular the advent of the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and the implementation of the commitments enshrined in certain major declarations (Paris Declaration of 2005), addressed and reinforced the legitimate aspirations of people. This is how the evaluation demand grew with the emergence of new actors such as civil society, the private sector, local governments, etc. seeking greater involvement in development activities, demanding moral governance, transparency in management of public affairs and accountability.

- However, national supply, either independent or in conjunction with foreign evaluation networks, which was slow to start, progressively became more structured and reinforced. It is important to note that the sole criterion of competence was not sufficient for a national evaluation network to gain a foothold on the market, without the quality mark of a foreign network.
- During this period, the emergence of evaluation networks was beneficial, but also contributed to creating a wide range of mechanisms and different rules, standards, coordination mechanisms, regulatory bodies, etc, in different sectors.

2) The current structure of the system

The system in its current form, after several major changes, could be presented as follows:

- **Country actors** can be divided into three categories:
  - Public sector composed of various state departments (government, ministerial departments, local governments, Parliament, academic institutions, public institutions, national companies, etc.);
  - National non-state actors: a variety of civil society organisations, the private sector, etc.;
  - Bilateral and multilateral TFPs with or without local representation

- **National organisations**, placed under the supervision of actors, constitute intervention frameworks or operational tools in terms of evaluation: on the demand
side, the ministry directorates and management units of certain sectoral programmes (Directorate of Analysis, Forecasting and Statistics-DAPS, Health, Education, Environment, Transport, Water and Sanitation, etc.) and on the supply side, research and training bodies (CREA, etc.).

- **Actors such as organisations** can work on a single aspect of evaluation or a combination on a **three-dimensional basis**, namely, demand, supply of services and use of results.
  - In the public sector, state departments and the TFPs express a strong demand for external evaluation of public policies, programmes and projects (progress reports, mid-term or final reviews, annual joint reviews between the government and the TFPs) and are major users of the evaluation results.
  - National non-state actors (civil society, the private sector) work at three different levels (i) employers’ occasional demand for specialised evaluation (companies, consular organisations), of various professional associations and civil society organisations in precise areas or to ensure high citizen participation, (ii) the supply of evaluation services in certain specialised sectors, (iii) the multiple use of the results.
  - But some of these have evaluation units or carry out internal evaluation activities. This is the case for ministerial departments (health, education, water & sanitation, etc.), certain public institutions and large national companies (SDE, SONATEL, SENELEC, etc.). In addition, thanks to special bodies (Court of Auditors, State Inspectorate General, OFNAC, etc.), academic institutions\(^8\) and research units, the state carries out evaluation activities that are expected to be enhanced.
  - Concerning joint external evaluation, TFPs and the government use local or foreign evaluation services; the latter sometimes outsource to national consultants.

- **Evaluation networks** developed quickly while becoming diversified: the evaluation dimension became reinforced or emerged from the non-specialised activities of experts and “multi-purpose” consulting firms, to become an independent, specialised body with proven expertise in evaluation. This is how a range of skills with varied expertise came into being: individual consultants and specialised consulting firms,

\(^8\) Faculties, CREA, CREFDES, CRES, CESAG (Regional Management School), ENA (National School of Administration), UFR (university departments), etc.
Various formal and informal, specialised and non-specialised networks developed: the formal creation of the Senegalese Evaluation Network (SenEval), the creation of informal collaboration and consultation networks in specific areas (good governance, budgetary and financial reforms, drafting, monitoring and evaluation of public policies, health, education, agriculture, environment, human rights and the effectiveness of ODA etc.).

- National evaluation mechanisms cover a wide range of bodies, mechanisms and procedures that are continuously being improved in Senegal. Concerning institutions, evaluation was a profession or a main (major) activity for some and for others it was a secondary or temporary activity, as part of their missions.

These mechanisms can be formal with a legal framework (law, decree or regulatory act) or supported by the political decisions of the authorities in conjunction with the actors concerned.

This situation is illustrated as an example:

- **At state level**, through the existence of bodies with procedures and a clear legal framework (Court of Auditors, IGE, etc.);
- **In certain public sector areas** involving national non-state actors and TFPs, through the implementation of mechanisms that are often the result of a government or academic decision after consensus with the stakeholders, the monitoring and evaluation of public policies (joint reviews of global\(^9\) and sectoral\(^10\) strategies, development and cooperation programmes\(^11\), public expenditure review);
- **Through private or independent initiatives**, through the creation of SenEval and several consulting firms specialised in the Evaluation profession as well as the vigorous development of a supply of training and evaluation services.

---

\(^9\) DSRP, DPES, SNDES, PSE

\(^10\) Health, education, PEPAM (Millennium Water and Sanitation Programme), environment, fiscal and budgetary reforms, etc.

\(^11\) ISPE (Economic Policy Support Instrument), evaluation exercises of the Paris Declaration, PEFA review, etc.
1.2.2. The role of the Paris Declaration Evaluation in the recent evolution of the country evaluation system

Significant efforts have been made to implement the spirit of the five fundamental principles\(^\text{12}\) of the Paris Declaration in Senegal in various sectors and areas as well as at various local levels. These developments were achieved either through the “Joint Action Plan for Aid Effectiveness in Senegal 2008-2010\(^\text{13}\)” adopted in agreement with all the actors, or through autonomous initiatives by non-State actors or TFPs.

This led the various actors, together or separately, to reinforce former joint initiatives, to design and develop joint actions, and to carry out evaluations and partial diagnostics of the areas covered by one or more of the principles. The launch and management of two Paris Declaration Evaluation exercises in 2007 and 2010 with the involvement of the actors raised major interest and produced some valuable documents. There were independent initiatives by civil society actors or TFPs to evaluate the impact of the Paris Declaration on specific subjects (Council of Non-Governmental Development Support-CONGAD, GTZ–German Development Cooperation, etc.).

The Paris Declaration Evaluations helped the evaluation system to evolve in the following directions:

- Concerning demand, the global and systematic nature of the Paris Declaration Evaluations led to greater adherence and reinforced the idea of systematising and developing the culture of evaluation and training people in evaluation techniques, etc. in organisations as well as evaluating policies, programmes and activities;
- Concerning supply, the vigorous development of evaluation expertise networks and of a supply of training and evaluation services, as well as the reinforcement of exchange relations with foreign evaluation networks;
- Concerning trust, the obvious relationship between low capacity and shortcomings in applying the principles of Ownership, Managing for Results and Mutual Accountability led to the launch on further initiatives or became a source of arguments to reinforce the continuation of ongoing actions in order to evaluate the

---

\(^{12}\) Ownership, Alignment, Harmonisation, Managing for Results and Mutual Accountability.

\(^{13}\) The draft “Joint Action Plan for Aid Effectiveness in Senegal 2006-2010” was being partially implemented before it was officially validated on 7 May 2008.
evaluation system: the drafting of capacity-development programmes for State bodies in charge of conducting policies, non-State actors for citizen participation in public affairs, citizens for moral governance (Civil Forum, CONGAD, etc.);

- Concerning the use of PDE exercises, it is important to note that the results of these studies were not sufficiently shared with the players or exploited due to difficulties encountered in the implementation of the Paris Declaration and the Busan Partnership, in particular the creation of a functional institutional mechanism at the level of the Ministry of Economy and Finance and the Prime Minister’s Office.

1.3-Methodology and limits
The methodology adopted to carry out the study consisted in collecting relevant documentary information, carrying out interviews both with the public administration and with technical and financial partners by limiting the field of investigation: (i) to the PDE and (ii) to the case studies focusing on three (3) sectors, namely: the MDGs, the water and sanitation sector and the Joint Annual Reviews (JARs) of economic and social policies. These sectors were selected because of their remarkable and encouraging performances and they could serve as a basis to identify and systematise best practices for collaborative evaluation. There are however several areas with positive experiences in collective evaluation.

The relatively short deadline to produce the report (15 days) made it impossible to adopt another approach requiring wider coverage of the sectors, which would have required more interviews with the actors involved in the joint evaluation process in Senegal.

2. PART I: EXAMINATION OF THE EVALUATION EXPERIENCE OF THE PARIS DECLARATION
To highlight the contribution of the PDEs to the country evaluation system, three aspects are addressed:

- The process for conducting the completion of the two PDEs in Senegal and lessons learned from the management of these evaluations;
Some results of the implementation of the Paris Declaration in Senegal through the areas covered by the five fundamental principles in light of the Paris Declaration Evaluation;

The contribution of the Paris Declaration to developing evaluation capacities.

2.1. The Paris Declaration Evaluation process and the partner-donor profile

It can be noted hereinafter the elements of shared experience selected for each of the PDE exercises.

1) Senegal made the decision to participate in two exercises designed in two phases: the first in 2007 focusing on a general evaluation of the behaviour of the main actors and the lessons to be learned before the Third High Level Forum on Aid Effectiveness in Accra, in 2008, and the second PDE in 2010 aimed at deeper evaluation of the impact of the Paris Declaration on development ahead of the Fourth Forum in Busan, 2011:

- Senegal's participation in the PDEs at the first meeting of each of the international reference groups in preparation of the PDE Phase I (Copenhagen, June 2007) and of Phase II (Auckland, February 2009);
- The National Reference Groups (NRGs) were encouraged to observe the manual on “DAC Evaluation Quality Standards” produced by the Development Assistance Committee (DAC) Network on Development Evaluation;

2) Conducting the evaluation at country level: (i) establishing the National Reference Group (NRG) for each PDE by ensuring the representation of various actors (government, TFP representatives, civil society, private sector, local governments, academic sector); (ii) preparing a specific mandate by adjusting to the generic terms of reference for the evaluation; (iii) establishing a local schedule; (iv) determining a budget and seeking financing; (v) selecting consultants and launching the exercise; (vi) producing, validating and transmitting the report to the International Management Group (IMG); (vi) relations with the IMG:

- Make-up and functioning of the NRG:
- The willingness of certain actors (administration, TFPs, etc.) given their experience in dialogue and exchange based on various Paris Declaration exercises (surveys, evaluation, Action Plan, ACAB, etc.);

- The NRG of the PDE was more developed and stable and led the exercise to its conclusion whereas that of Phase 2 did not function very well;

- The terms of reference of both phases: (i) Phase 1 focused on the general evaluation of the behaviour of the main actors and lessons to be learned with focus on three sectors (education, agriculture, economic governance and budgetary support); (ii) Phase 2 focused on the in-depth evaluation of the impact of the implementation of the Paris Declaration on development with emphasis on investment in two sectors (health, water and sanitation);

- The overall schedule of each of the phases, defined and respected with a slight delay: Phase 1 between June and November 2007 and Phase 2 between March and November 2010;

- Financing: financial assistance was provided by Canadian cooperation in both phases;

- Team of consultants: the Canadian consulting firm RBMG (Results-Based Management Group), after consultation with the country stakeholders, won the tender and conducted Phase 1 in conjunction with two national consultants, and Phase II in conjunction with one of the Phase 1 consultants;

- The quality of relations with consultants in both of the phases was well assessed. However, validation of the PDE 2 report was difficult because the NRG was not working properly due to internal factors;

- Stronger exchange relations with the IMG during the PDE due to language barriers (English).

3) Some lessons have been learned and capacity has been developed:

- Growing awareness and commitment among certain actors (administration, TFPs, etc.) given the experience in dialogue and exchange based on various activities to implement the “Joint Action Plan for Aid Effectiveness in Senegal 2006-2010”;

- The urgency in formalising and strengthening the permanent country system officially in charge of steering cooperation effectiveness under the aegis of the
MEFP with the involvement of all the actors (administration, TFPs, private sector, civil society, local governments, academic sector, etc.);

- Capacity development and management of evaluation exercises for experts, the government, TFPs and other actors;
- The need to improve the circulation of information between major actors with a view to ensuring that the evaluation results are shared and used.

### 2.2- Planned and real learning at the level of actors, organisations and networks

The Paris Declaration raised high expectations since its implementation was supposed to improve aid effectiveness as well as the implementation of public policies through: (i) asserted leadership in the partner countries in the formulation of development policies and aid coordination, as well as the ownership of policies by the various country actors including civil society, the private sector, Parliament members and locally elected representatives; (ii) the alignment of TFPs with the priorities and national public finance management systems as well as the implementation of reforms allowing TFPs to progressively use national procedures; (iii) harmonisation of the procedures used by the donors thus reducing the transaction costs of delivering aid and increasing the absorption capacity of the resources made available by the donors, (iv) the conduct of development policies based on managing for results; (v) strengthening the mutual accountability of actors in the conduct and evaluation of progress achieved; (vi) the drafting and implementation of national action plans on aid effectiveness supported by a monitoring and evaluation system.

An overview of evaluation results based on the implementation of the Paris Declaration in Senegal, with the five fundamental principles presented below, will be helpful to see certain strengths and limitations linked to the evaluation capacities and the points that are likely to be evaluated in the future.

#### 2.2.1- The principle of Ownership in view of the facts
According to the principle of ownership, the partner countries and the country actors have real control over their development policies and strategies and ensure the coordination of action for development support.

**Operational development strategies in partner countries**

Significant progress has been made in designing development policies and programmes that are used as a frame of reference for both individual and joint interventions by country actors and TFPs (PODES, DSRP, DPES, SNDES and PSE). In addition, tools have been implemented to make strategies operational by reconciling time horizons related to the medium term (strategies) and the short term (budget): Multi-year Economic and Budgetary Programming Document (DPBEP) and Multi-year Expenditure Programming Document (DPPD) which have replaced the Medium Term Expenditure Framework (MTEF) and the Medium Term Sector Expenditure Framework (MTSEF) respectively.

However, in evaluations carried out in 2005, 2007 and 2010, Senegal received a C rating. This clearly indicates that it has been difficult to improve performance. This situation reflects certain shortcomings due to the lack of coordination between certain planning documents, to the absence of sectoral policies in certain sectors and to preparing and executing the budget.

Concerning the promotion of the Paris Declaration and controlling aid, some positive developments have been noted:

**(i)** The implementation of a consultative process involving the different stakeholders (government and other state departments, TFPs, non-state actors), led by the UCSPE under the aegis of the MEF;

**(ii)** The management of the formulation, validation and operationalisation process of the “Action Plan for Aid Effectiveness in Senegal 2008-2010”;

**(iii)** The drafting, signature and implementation of ACAB;

---

14 With the preparation of entry into force of the guidelines of WAEMU’s harmonised public finance management framework in 2017.

15 Concerning the rating system of the two monitoring surveys of the Paris Declaration, it must be remembered that the alphabetic rating of indicator 1 and the numerical rating of indicator 2 (2a and 2b) do not stem from the survey data but from World Bank and OECD tools: 1) four-level performance scale (A, B, C and D) of the Comprehensive Development Framework and the Aid Effectiveness Report for indicators 1 and 2) performance scale of public finance management systems of the Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) and that of the OECD’s self-assessment of public procurement systems.
(iv) The formulation of Senegal’s External Aid Policy (PAES) based on a participatory approach;

(v) The creation of an “External Financing Management Platform (PGFE)” in a consensus approach with the TFPs and other actors, etc.

However, the implementation of the Action Plan for Aid Effectiveness is being hindered by the following constraints:

a) Lack of commitment or difficulty in translating strong and assertive political will into concrete action to drive and lead the process in a dynamic way;

b) Nonexistence of an institutional mechanism to operationalise, monitor and evaluate the action plan;

c) Lack of financial and material resources to carry out the action plan.

2.2.2- The principle of Alignment in view of the facts

Compliance with the principle of alignment should lead donors to base their support on national development strategies, and on institutions and procedures in the partner countries.

Efforts made by the stakeholders have led to considerable progress in terms of alignment. More specifically, compliance with the principle of alignment can be seen through the progress indicators 2 to 8 of the Paris Declaration.

The quality of national public finance management and procurement systems

The public finance management and procurement system has been reformed on several occasions (CFAA/CPAR, budgetary and financial reform plan, transposition of WAEMU’s public financial management guidelines, etc.) after in-depth evaluation work in the early 2000s. These reforms, which led to an improved public finance system, did not necessarily generate major enthusiasm among donors to systematically use national procedures. Although TFPs increasingly use the national system for procurement, they have somewhat abandoned the public finance management system.

Multi-lateral partners are the main users of the national systems for procurement whereas bilateral partners rarely use them.
Public finance governance issues in the context of crisis have undermined the credibility of the public finance management system. Thus, the grade given to Senegal in terms of reliability of the public finance management system through the 2005 and 2010 evaluations remains invariably at 3.5 compared with a target objective of 4.

**Alignment of aid with national priorities**

The results recorded by the evaluations have shown a decline and the objective of reducing by half the proportion of aid not accounted for in the budget was not reached. In fact, the score obtained by Senegal went from 89% in 2005 to 88% in 2007 and 67% in 2010 whereas the target objective was set at 94%.

The implementation of the External Financing Management Platform (PFGE) should enable progress to be made. TFPs can provide information on line concerning aid mobilisation. However, a lack of information provided by the TFPs was noted for various reasons: *(i)* lack of comprehensive data made available, *(ii)* irregularity in the frequency of data provision, and *(iii)* non-compliance of the data presentation format required by the PGFE.

**Capacity development through coordinated support**

The results recorded suggested that a significant improvement occurred at coordinated technical cooperation level. Senegal's score in fact went from 18% in 2005 to 54% in 2007 and 80% in 2010 compared with a target objective of 50%.

However, it is important to make some reservations about these performances, as the figures provided (by the TFPs) were not verified by the government.

In addition, capacity development programmes are project components rather than being part of a unified approach designed at national level. In the same way, TFP interventions are more related to their sectors of intervention than to priority areas set by the government.

**Use of national finance management and procurement systems**
Despite the reforms undertaken and evaluations made by various channels\textsuperscript{16}, TFPs’ willingness to use national procedures is evolving slowly. Results are mixed even though slight progress has been noted. Concerning use of the public finance management system, the target objective of 48% was not reached, the scores recorded went from 23% in 2005 to 19% in 2007 and 29% in 2010. Also noted were fluctuations in scores for using national procedures for procurement. The score went from 29% in 2005, to 41% in 2007 and 38% in 2010.

**Capacity development by avoiding parallel implementation structures**

The evaluations have highlighted a decrease in the number of parallel project implementation units which went from 23 in 2005 to 55 in 2007 and 11 in 2010. The trend observed is encouraging even though some reservations have been made about these results (divergence on the definition of parallel units, incomplete data collection, etc.).

**Improvement in aid predictability**

Aid disbursement recorded in the national accounting systems went from 69% in 2005, to 61% in 2007 and 62% in 2010. The negative trend of the indicator reveals the long-standing issue of aid predictability that makes the planning of this resource by the government difficult. The Aid Management Platform is the tool that is expected to facilitate programming and predictability of the resources mobilised by TFPs. This tool is not used optimally by the TFPs who do not send the required information on the right date and in the requested format.

**Untied aid**

Survey findings have shown that the target objective of 94% was reached in 2005 and 2010. However, the source of information which was not verified by country actors and the subtleties of tied aid call these results into question. The joint diagnosis of aid as set out in the action plan should help clarify the situation.

2.2.3- The principle of Harmonisation in view of the facts

**Use of common procedures or mechanisms**

\textsuperscript{16} CFAA and CPAR action plans, financial and budgetary reform programme, PEFA, self-assessment of procurement systems, etc.
The Action Plan for Aid Effectiveness has set a target objective for aid delivered with a programme approach. The evaluations carried out indicate a decrease between 2005 and 2010 and the score for Senegal went from 57% to 42%. Budgetary support increased slightly, from almost 12% in 2005 to around 17% in 2010. And the signing of the Budget Support Framework Arrangement (ACAB) in 2008 and in 2013 did not produce the desired results. Although TFPs are making efforts to consult each other and organise a division of labour (European Commission) in relation to their comparative advantages or common mechanisms, experiences of delegated cooperation and trust funds or basket funds are limited.

**Joint missions and joint analysis**

Progress has been made through the growing number of coordinated missions (15% in 2005 and 25% in 2010), and joint analysis exercises (28% in 2005 and 54% in 2010). These results demonstrate the desire of TFPs to develop consultation mechanisms and to organise a division of labour in relation to their comparative advantages. However, there is room for further improvement as indicated by the still rare examples of delegated cooperation.

**2.2.4- The principle of Managing for Results in view of the facts**

The state has launched several initiatives to promote a results-based culture within public institutions. The following actions have been carried out in this direction:

- Adoption of budgetary processes based on the MTEF and MTSEF,
- Performance contracts with public institutions,
- Adoption of a Statistics Master Plan (National Strategy for the Development of Statistics for the 2008-2013 period),
- Organisation of annual reviews of global and sectoral public policies,
- Membership of the African Community of Practice (AFCoP) on managing for development results and the creation of its Senegalese branch SenCoP,
- Experimentation of the OECD’s PIA (Poverty Impact Assessment) method.

Managing for results (MfR) is thus increasingly being used by both the government and development partners. However, these new practices have not yet provided results. Various initiatives are being undertaken by actors (civil society organisations,
professional networks, the Parliament) without any real coordination or direct reference to the action plan.

A “C” grade was given to Senegal in the area of MfR even though the target objective had been set at B.

2.2.5- The principle of Mutual Accountability in view of the facts

Activities have been included in the Action Plan for Aid Effectiveness to encourage mutual accountability. Informal and more or less formal discussion frameworks bringing together the various stakeholders (government and other state departments, TFPs, non-state actors) have been set up to encourage dialogue and ensure monitoring of progress in this area as well as in others.

The main constraint to implementation of the Action Plan for Aid Effectiveness is the lack of political will which is reflected in the absence of an institutional mechanism ensuring that the various planned activities are actually carried out.

Progress mainly concerns the periodic organisation of joint evaluations of development policies and programmes.

In addition, accountability is being sorely tested by the low quality of control of the Parliament (officially in charge of budgetary operations, voting for bills on the proper date, citizen information on the results of development policies) and the Court of Auditors (limited technical capacities, cumbersome internal procedures) and the lack of capacity of civil society in its mission of citizen control.

The current context is conducive to progress in terms of fighting corruption, as government officials have made this a priority. The political will to reinforce transparency, accountability and good governance has prompted the new officials to implement a series of measures:

(i) Strengthening the existing institutional mechanism and the creation of new institutions: it is important to note the use of management audits carried out under the former regime and the legal proceedings brought against former officials, the reactivation of the Court for the Repression of Illicit Enrichment (CREI) first created on 10 July 1981, more vigorous interventions by the Inspectorate-General of the State (IGE), the creation of the National Office for the Fight Against Fraud and Corruption (OFNAC) through Act 2012-30 of 28 December 2012, the creation of a
ministry in charge of good governance, the adoption of Act 2014-17 of 2 April 2014 in relation to the declaration of assets, etc.;

(ii) Strengthening dialogue and consultation between the government, TFPs and country actors through the implementation of various formal and informal mechanisms on public policies: 1) Presidential Council, 2) periodic meetings under the direction of the Prime Minister or the Minister of Economy, Finance and Planning, 3) sectoral meetings;

(iii) The signing of the “National Social Stability and Economic Emergence Pact” (PNSSEE\textsuperscript{17}) and the creation of the High Council for Social Dialogue in 2014, with a view to improving the quality of broad and inclusive dialogue with all country actors and ensuring the mobilization of energies in order to reach the PSE objectives.

The results expected from the implementation of the accountability and the fight against corruption mechanism aim to promote:

- The management of public affairs by the relevant officials;
- The culture of making the authorities accountable to citizens, development partners, etc.;
- The effective use of public resources in relation to the expected development objectives;
- The mobilisation of energies towards reaching the PSE objectives;
- The generation of enthusiasm for frequent use of evaluations.

2.3- Evaluation analysis of the contribution of the Paris Declaration to strengthening the country evaluation system

The application of the Paris Declaration (PD) principles has led to changes in the working methods of administrations and other actors in the operationalisation of public policies and economic and social development programmes. The impact of the PD on national capacity building can be traced through the principles of ownership, managing for results and harmonisation. Although this impact is perceptible, it is not of a systemic nature.

Ownership and capacity development

\textsuperscript{17} It is important to note that the PNSSEE is the result of several initiatives and commitments including the will to implement the principle of Mutual Accountability.
The PDEs have revealed significant progress in the area of ownership. Although Senegal has a tradition of formulating development policies, it must be said that a significant improvement has been seen in the following points:

- Capacity development in the production of documents serving as a frame of reference for public policies and the intervention of TFPs,
- The development of the state’s planning capacities for short-, medium- and long-term actions and for steering the economy,
- The increased implementation of monitoring and evaluation systems for development policies;
- The consolidation of evaluation capacities both for the various actors who express a growing demand and for the supply side which is greater and more diversified (evaluation consulting firms and consultants).

However, progress in capacity development varies in relation to the sectors. The main progress concerns public finance, health, education, hydraulics-water-sanitation, the environment and justice that benefit from significant support from development partners through the various methods including the programme approach and budgetary support. Their sectoral policies are part of the MTSEF, JARs and major adjustments with remarkable performances. There is good reason to extend the results obtained in these different areas to other socio-economic sectors, for example agriculture, small and medium-sized companies, etc.

**Managing for Results and capacity development**

The Senegalese administration has progressively taken ownership of new results-based management tools (MTEF, MTSEF, monitoring and evaluation system, performance reports, etc.) that are helping to develop a results-based culture and improve the effectiveness and the efficiency of public policies. Clearly there is room for improvement with the new administrative management system, as these new tools have not yet provided results, but there has been a break from the tradition whereby emphasis is placed more on mobilising resources rather than on reaching objectives and accountability.

The effects and the impact on the various actors are becoming tangible with time. On this point, some best practices can be highlighted:
(i) Improvement in the drafting of public policies, their coordination and their consistency;

(ii) Strengthening the capacity of the actors involved: 1) greater capacity by administrative departments in steering the drafting, implementation and monitoring and evaluation processes with no external technical assistance, 2) strengthening the organisational autonomy of non-state actors (private sector, local governments, civil society) leading to highly elaborate and independent technical positions on complex issues addressed when drafting policies or the JARs;

(iii) Growing demand by state and non-state actors for the evaluation of projects, programmes and public policies, for accountability and improved performance;

(iv) Increased evaluation on the supply side in response to this demand: 1) existing consulting firms have reinforced their skills, 2) individuals who have gained experience in monitoring and evaluation of projects, programmes and public policies have established new consulting firms, or have set up as freelance consultants, or have helped consulting firms to acquire new evaluation skills.

Harmonisation and capacity development

The experience gained by the administration in aid coordination has helped develop its capacities and contribute to bringing donors closer to create synergies at the level of intervention. In the same way, the TFPs took certain initiatives in terms of harmonization which have contributed to the development of actors’ capacities:

(i) The creation of a new tool, the External Financing Management Platform (PGFE), helped to streamline and improve the information system and to make it easier to produce the annual report on development cooperation;

(ii) The creation of a dialogue mechanism between TFPs, the Technical and Financial Partners Consultative Committee in Senegal (CCPTF) in 2010, with the greater involvement of the government and with a varied structure: a limited body (group of 12), a large general assembly (group of 50) and thematic groups;

(iii) Individual examples: work to prepare and promote widespread use of the “Joint Programming” process by the European Commission that should involve several European TFPs in Senegal. The results-based monitoring and evaluation system that has been established according to the Country Partnership Strategy (CPS) of the World Bank Group simultaneously strives to coordinate with country
monitoring and evaluation systems and to harmonise with TFPs intervening in target areas, etc.

**Limitations of capacity development following implementation of the Paris Declaration**

Capacity development raises a certain number of questions concerning limitations.

- Uneven impact: all the sectors of activity have not drawn the same benefits in terms of capacity development from the implementation of the Paris Declaration. For example, agriculture, which is the economy’s main employer, is one of the sectors that has benefited least from these positive knock-on effects;
- Lack of a systemic approach: the capacity development programmes that were carried out were part of specific projects. They were not part of a systemic approach defining country needs in capacity development on the basis of a diagnosis of the various sectors, of a global vision of the economy and of medium- and long-term challenges. To overcome this, a study based on a systemic approach led to a diagnosis and provided guidelines for 2012.
- Lack of sharing in terms of evaluation results: the results of the various evaluations as well as the recommendations made were not adequately shared with the beneficiaries or disseminated in simple language to the target audience, meaning that there was no capitalisation on gains;
- Lack of a best practices index: a best practices index was not created in terms of collaborative evaluations that would have enabled qualitative progress to be made by taking account of past experiences.
- In addition, the frequent ministerial changes and the mobility of senior officials attracted by the higher remunerations in international institutions undermined the benefits of capacity development at country level.

**2.4- Analysis of the extent to which the Paris Declaration Evaluation could lead to future collaborative partner-donor evaluations**

The implementation of the Paris Declaration helped to capitalise on gains in the area of evaluations. The administrative practices resulting from the Paris Declaration helped to break with tradition and move to a new level corresponding to international standards.
Lessons learned from PDEs indicate that progress has been made in certain areas:

- Stronger ownership of country policies and adherence by TFPs for the partner country’s development strategies,
- Greater alignment to country priorities including by TFPs and to the public finance management and procurement system for some of them,
- Implementation of new economic management tools more oriented towards performance and reaching objectives,
- Progress in the implementation of consultation and mutual responsibility (accountability) between the actors (government, TFPs and other actors) in the implementation of public policies (including cooperation).

A new partnership framework could enable progress by consolidating the benefits and correcting the shortcomings (especially at the level of harmonisation and mutual accountability), but this requires strong political will both from the partner country and from the donors.

Analysis of the context and the state of implementation of the still ongoing commitments of the Paris Declaration and the new commitments of the Busan Partnership provide real opportunities for future partner-donor country evaluations:

- A national source of evaluation opportunities: the drafting, execution and monitoring and evaluation process of public policies requires the involvement of a wide range of stakeholders, creating many forms of demand for evaluation, calling on supply, expertise;
- The Paris Declaration: each of the principles is suffering from shortcomings in their application: as an example, (i) Ownership and Managing for Results are weakened by insufficient development of actors’ capacities, (ii) Alignment is faced with the reticence of TFPs to respond to certain critical needs and to use national procedures and systems, (iii) Harmonisation is taking a long time to happen with the slow expansion of budgetary support, low acceptance of joint mechanisms, (v) Managing for Development Results is gaining ground, but the weak capacities and the shortage of data continue despite efforts and progress made in the national statistics system, and (iv) Mutual Accountability slowly continues to make headway due to various factors;
The Busan Partnership: its implementation began in 2012 and each of its ten indicators or target areas without indicators generates possibilities for joint evaluations.

3. PART II: CASE STUDIES

Case studies on collaborative partner-donor evaluation will focus on the following three (3) sectors and areas:

2. Collaborative evaluation of joint annual reviews of economic and social policies;
3. Joint sector evaluation through the JAR of PEPAM.

The goal of these studies will be to examine the experience of conducting collaborative partner-donor evaluations, and the extent to which their implementation and that of PDEs impacted the development of evaluation capacities in these sectors.


3.1.1. Brief description of collaborative partner-donor evaluation work

1) Since the adoption of the Millennium Declaration in 2000 by the United Nations General Assembly, the Millennium Development Goals (MDGs) have become a common framework of priorities for development actors in all UN member countries.

In 2015, the target date for achieving the MDGs will have been reached in a context where the goals themselves will not have been reached in most developing countries, despite considerable progress made.

2) The United Nations System put forward a comprehensive approach for the post-2015 process consisting in encouraging inclusive open and transparent consultation with a wide range of stakeholders and the use of mechanisms created at global, regional and country level with a view to integrating the lessons learned and the experiences of all those participating. This approach seeks to rectify the process that
led to the adoption of the MDGs which various stakeholders do not consider to be very participatory and to have much concern for certain specificities in the countries concerned.

At country level, broad and participatory consultations, bringing together the various categories of development actors and certain target groups should be held in order to gather various opinions and propose the common national vision for development, which reflects national specificities and aspirations. Fifty (50) countries throughout the world, including twenty-four (24) in Africa have been selected to lead this process in order to fuel the synthesis that will determine the post-2015 global agenda.

3) The exercise performed in Senegal, one of the countries selected, has the following objectives, to:

(i) Evaluate the implementation of the MDGs by focusing on the results obtained and the means used as well as the constraints encountered;
(ii) Produce a country framework document to contribute to the Post-2015 Development Agenda on the common vision for development and the expected action of nations, the government, civil society, the private sector, TFPs and local communities.

In Senegal, the evaluation of the MDGs for the 2000-2012 period was done in a participatory and inclusive manner, in conjunction with the United Nations Systems, especially the UNDP with its multifaceted contribution to government actions. The report takes stock of progress and aims to support the post-2015 process, help prepare the United Nations General Assembly and advocate on the part of the Advisory Group 2014 for the financing of the Senegal Emergence Plan (PSE).

3.1.2. Key dates
- **21 December 2012**: Launch: Establishment of the “**Steering Committee of the National Preparation Process of the Post-2015 Agenda for the MDGs**” and launch of the country process
- **February-June 2013**: Report phase
- **June 2013**: Transmission of the final report validated by the local office and the headquarters of the UNDP.

3.1.3. Partner-donor profile
The United Nations System through the UNDP and the Senegalese government
represented by the MEFP were the main partners. However, TFPs and both state and non-state country actors were involved in the exercise. The partner-donor profile is described below:

- **Deciding to conduct the evaluation: period, scope and main objective**
  Following the example of other world regions, Africa took a certain number of actions aimed at drawing lessons from seeking to achieve the MDGs and preparing its contribution to draft a post-2015 agenda in a series of meetings (Accra, Dakar and Kenya) under the auspices of ECA, AUC and UNDP’s RBA. Concerning Senegal, chosen as a pilot country by the Millennium Project in operationalising MDGs, it has taken on the task of integrating the MDGs into its various development strategies. To draw up the national framework in which consultations take place as part of preparation of the post-2015 agenda, it was deemed useful to present the performances obtained in terms of reaching the MDGs, and then envisaging the means for the country to accelerate these goals, and lastly to present the recommendations with a view to the post-2015 agenda, whose consultations are the basis of the current mission and represent a major step.

- **Establishing cooperation mechanisms**
  A national steering committee bringing together the Parliament, administration, local governments, civil society with a good representation of women, young people and people with disabilities, the private sector, universities and Senegalese TFPs, was created under the aegis of the Ministry of Economy, Finance and Planning to conduct the process.

- **Raising and distributing financial resources**
  Financing was provided by the UN System, and particularly UNDP. However, the MEFP, through the Economic Policy Monitoring and Coordination Unit (UCSPE) and the DGP, provided logistical support to the evaluation team and facilitated contact and communication with the actors.

    In addition, TFPs (EU, French Cooperation) provided support for civil society in preparing its contribution to the process.

- **Implementing a management structure**
  In addition to the roles of the UCSPE/MEFP and the DGP/MEFP in the mission’s steering committee, their support was necessary for the smooth conduct of the
mission in terms of facilitating access to documentation and to actors. The UCSPE managed communication and monitored the completion of the questionnaires to be sent to the UN System, the TFPs, to certain key administrations and to certain academics. It was supported by UNDP to facilitate responses.

- **Drafting the terms of reference**
  Within this framework, the MEFP (through its two main structures the UCSPE and the DGF) in conjunction with UNDP drafted the terms of reference\(^\text{18}\). These terms of reference were submitted to the steering committee which had its first meeting on 21 December 2012 with the participation of representatives of all the actors.

- **Procuring evaluation services**
  The invitation to tender was launched and the Senegalese consulting firm Cabinet EMAP Sarl was selected to carry out the study.

- **Defining the composition of the evaluation team**
  The consultant firm Cabinet EMAP Sarl, created a mission team composed of a staff of 3 international experts and a group of 5 experts in charge of the regional process: (i) the staff is built around 3 highly complementary international experts with years of proven experience in formulating public policies and extremely up to date with international best practices. This staff guaranteed the quality of reports and processes; (ii) these experts in charge of the regional processes were senior level, and mainly participated in planning exercises and the organisation of focus groups, as well as producing the reports; (iii) an expert in the participatory process in charge of moderating the important meetings supported the team on an ad hoc basis.

- **Developing an evaluation method**
  The methodology proposed is based on technical preparation that should produce a working document specifying the actions to be taken, the roles and responsibilities of the actors concerned and the phasing on the one hand, and the consultation process in various phases (stock taking, consolidation and validation) on the other.

  The methodology presents principles, a framework and an approach to the management process of consultations, validation and communication.

---

\(^\text{18}\) The “Terms of reference for the organisation of national consultations on the Post-2015 Development Agenda†. †
In order to guarantee consistency, legitimacy and ownership of the consultations, the following five (5) principles will govern their approach:

✓ inclusion
✓ bottom-up approach
✓ participation
✓ ownership
✓ accountability

Concerning the framework, it consisted mainly in facilitating the creation of the national steering committee of consultations and holding a national launch workshop, in presenting and discussing the consultant’s methodology and in defining the consultant’s support needs from national technical services and TFPs.

In addition, the methodology has three main pillars which are: the process of consultation, validation and communication.

Consultation was a vital step in the analysis process because it put the actors in control when the country’s development obstacles and opportunities were being identified. In this connection, dialogue was facilitated thanks to the combination of several methods: focus groups within homogeneous groups, questionnaires given to specific targets and online consultations intended for a broader population for an e-vote on their own order of priorities.

—atex

Formulating results for the interim evaluation

Four interim results were recorded as follows:

- A national inaugural workshop was organised based on the mission’s working document on 12 February 2013,
- The mission’s final interim report was drafted on 15 March 2013,
- Five reports including regional consultations were drafted on 25 February 2013
- A final report was presented to the validation workshop held in June 2013.

Assessing the quality of the evaluation

A committee that is closely following the work and the steering committee ensured the quality of the report and the smooth running of the evaluation exercise.

Discussing the results of the interim evaluation
- The final interim report and the five reports from the regional consultations were shared with the steering committee.
- The final report was communicated to the various actors and presented to the validation workshop held in June 2013.

**Finalising the content of the report**

The final validated report was transmitted to the local UNDP office whose task was to send it to the UNDP headquarters in New York.

### 3.1.4. Characteristics conducive to capacity development

The launch of this exercise was a major contribution in several respects in terms of capacity development both for demand and supply.

- On the evaluation demand side, country actors, those who commissioned the study and organisations in charge of managing it enriched their experience through learning about the MDGs: the evaluation culture was strengthened through the requirement to undertake the exercise and the efforts to steer it and to define the terms of reference, to implement a management mechanism involving the various actors concerned and to share and examine the future use of results.
- On the supply side, the team of country consultants who capitalised on a new experience successfully carried out their mission and delivered a product in compliance with the quality standards, thus strengthening their reputation.
- In relations with the TFPs, the success of the exercise developed confidence in country expertise and its recognition.

### 3.1.5. Presence or absence of unintentional negative effects of joint evaluations

Given the time constraints for carrying out the study, the level of ownership of the results of the study by the various categories of actors did not have the desired effect due to the lack of time available for large-scale dissemination and sharing.

### 3.1.6. Possibilities for developing joint evaluations between Senegal and TFPs

The exercise of drafting the Post-2015 Development Agenda was on a participatory basis, with the participation of approximately fifty pilot countries. It was thus possible to make a clear distinction between it and the international process that led to the determination of eight (8) MDGs, a process considered as non-participatory or even technocratic.
The atmosphere of trust stemming from the exercise suggests that there is a desire for collaborative partner-donor evaluations.

### 3.2. Case study no. 2: Joint evaluation of the organisation of Joint Annual Reviews of economic and social policies

#### 3.2.1. Brief description of collaborative partner-donor evaluation work

The Senegalese government, with the support of TFPs and in consultation with various actors, drafted and implemented a series of development strategies between 2001 and 2014: two generations of PRSP (2003-2005, 2006-2010), the DPES adopted in 2011 under the former regime, reviewed, improved and renamed SNDES after the arrival of the new regime in 2012 and lastly the adoption of the PSE which fully and deeply reflects the orientation of the new authorities.

Basic principles contributed to guiding the processes of drafting, implementation, monitoring and evaluation, in particular (i) the adoption of a participatory approach involving all the actors (state, non-state and TFPs), (ii) a managing for results approach, (iii) participatory monitoring and evaluation mechanisms, and (iv) a tool used in a number of ways by TPFs to monitor the use of HIPC and MDRI resources or conditionality for the disbursement of budgetary support.

The Joint Annual Review exercise is part of the framework of the monitoring and evaluation of public policies, coordinated with the objectives of alleviating extreme poverty and promoting sustainable human development.

The JAR is a monitoring mechanism, adopted by the government in agreement with the TFPs and other actors in order to review the state of progress of its economic and social policy and also to take into consideration performances observed following the implementation of public policies.

This review exercise has been reinforced by the principles of the Paris Declaration on Aid Effectiveness, in this case, managing for development results and mutual accountability. This has helped to systematically and continuously evaluate the performances of economic and social development policies and programmes, to assess their impact and deviations from objectives.
3.2.2. Key dates

- **March-April**: Launch of work:
- **April-July** (at the latest): Phase of consultation and drafting of the interim report:
- **Late July** (at the latest in principle, but often second semester): Final report
  
  (production, validation meetings and dissemination)

3.2.3. Partner-donor profile

- **Deciding to conduct the evaluation: period, scope and main objective**
  
The Senegalese government (partner country) and the TFPs agreed together to support the principle of conducting joint evaluations of these global public policies on a periodic basis, namely annual, mid-term and final evaluations.

  These reports are coordinated with the budget schedule, concern the budget of the year N-1, and generally take place between March and July of the year N with a view to preparing the budget guidelines for the fiscal year N+1. Sometimes delays occur in the schedule.

  This aims to systematically and continuously evaluate the performances of the economic and social development policies and programmes that have been implemented.

- **Establishing cooperation mechanisms**

  These evaluations are governed by a wide range of cooperation mechanisms or arrangements between the actors:

  ✓ Internal preparation within the MEFP with the production of draft road maps, terms of reference and recommendations from the Minister;

  ✓ Letter from the MEFP to the Prime Minister in order to inform the ministers by circular letter for the preparation of sector data;

  ✓ Creation of a technical steering committee for cooperation with all actors represented (MEFP, certain technical Ministries, representatives of TFPs, civil society, private sector and local governments) to agree on the road map, terms of reference and other practical details;
Organisation of a launch workshop with all actors – all TFPs are invited;

Work phase:

(i) Data collection: data collection and evaluation reports of the sectors, programmes, regions, survey results;

(ii) Organisation of general, regional, thematic, sector technical meetings with the participation of actors organised into commissions (state, representatives of TFPs, civil society, private sector and local governments) to collect their technical contributions;

(iii) Production of synthesis or progress reports;

(iv) Organisation of a broad workshop for technical validation of the report with working groups – an innovation by the JAR of 2014 consisted in introducing the work in the form of thematic panels led by experts on the subject;

(v) Meeting for the “political” validation of the review report with senior government officials, TFPs and other actors chaired by the Minister for Economy and Finance or the Prime Minister, or in the form of a presidential council with the new authorities;

Technical support for the process from consultants who are able to intervene on precise segments in the chain (data collection, drafting of technical reports, synthesis reports, facilitator, etc.).

Raising and distributing financial resources

Under the leadership of the government and with its resources through the MEFP, TFPs provide their support which has varied over time in terms of its nature, volume and regularity:

TFPs who provided substantial support: World Bank, United Nations System (especially UNDP, UNICEF on a more ad hoc basis), GIZ (formerly GTZ), EU Commission;

In various forms: financial, material (logistics, workshop organisation, etc.) and technical (consultants, training, etc.).

Creating a management structure
It is important to note the following two mechanisms for the overall conduct of the exercise:

- The creation of a technical steering committee for the exercise with all actors represented (MEFP, certain technical Ministries, representatives of TFPs, civil society, private sector and local governments) that looks after the periodic supervision of work being conducted;
- The UCSPE/MEFP (formerly CSPLP) looks after the overall coordination of the exercise and the daily monitoring of activities and everyday business.

- Procuring evaluation services
  - The UCSPE mainly looks after financing and contracting evaluation services.
  - However, for certain goods and services, the UCSPE expresses needs for which the financing comes directly from the TFP concerned.

- Defining the composition of the evaluation team
  Concerning the evaluation teams, the following has been observed:
  - The members have always been from the country;
  - The first progress reports that formed the basis for the JARs between 2003 and 2007 were mainly the work of the consultants;
  - With regard to the reports that followed, with the strengthening of the participatory process and the active involvement of actors, the work of the consultants had a greater focus on the facilitation, synthesis and drafting or formatting of the reports.

- Developing an evaluation method
  The main elements of the evaluation method are as follows:
  - A performance evaluation framework comprising a range of indicators classified into two categories: a large list of indicators and a shorter list;
  - The matrix of the shorter checklist sets out annual targets to be reached over the timeline of the development strategy (3, then 5 years);
It should make it possible to know the extent to which the annual target is reached, explain the main causes of the success or failure (financing, technical, capacity, exogenous factors, etc.);

Formulation of recommendations in various areas: budget allocations, technical measures, etc.

Formulating results for the interim evaluation

A broad workshop to technically validate the interim report of the review followed by a “political” validation meeting with senior government officials, TFPs and other actors chaired by the Minister for Economy, Finance and Planning or the Prime Minister, or in the form of a presidential council with the new authorities.

The report includes short- and medium-term recommendations on budget, material and technical issues, etc. also intended for various authorities.

3.2.4. Characteristics conducive to capacity development

The involvement of country stakeholder organisations strengthened the quality and precision of the evaluation demand, their evaluation capacities and strong acceptance of the principles of mutual accountability.

The final JAR report is disseminated in electronic format and on the MEFP and government websites.

The results of the interim evaluation were shared with the country stakeholders before and during the technical validation workshop, then the political validation workshop.

On the supply side, the evaluation team is entirely made up of national consultants.

3.2.5. Presence or absence of unintentional negative effects of joint evaluations

Difficulties in respecting the budget cycle schedule with some unpleasant consequences, such as the formulation of relevant recommendations that become devoid of purpose after the budget preparation period.

Lack of rigour in monitoring the implementation of the JAR recommendations.
Despite the agreement in principle for a collective evaluation, there are difficulties due to the fact that the interests may change for a TFP or a group of TFPs.

3.2.6. Possibilities for developing joint evaluations between Senegal and the TFPs

Several experiences are ongoing, in particular the World Bank’s initiative launched in 2013 consisting in supporting the institutionalisation of the sectoral frameworks for monitoring the results of the National Strategy for Economic and Social Development.

The action plan resulting from the self-evaluation of the coordination and consultation mechanism of the TFPs intervening in Senegal, and established by the TFPs, indicates areas for potential joint evaluations in the future.

The Action Plan for Development Effectiveness in Senegal, which is currently being drafted, should provide opportunities in this regard.

3.3. Case study no. 3: 8th Joint Annual Review of the Millennium Water and Sanitation Program (PEPAM) - 2014

The Millennium Water and Sanitation Program (PEPAM) was selected as an operational means to reach the MDGs by 2015, which aim to reduce by half the proportion of people without sustainable access to safe drinking water and sanitation in 2002. This programme, which was drafted in 2004, was finalised in January 2005 with the identification of a strategy and an investment plan validated by all the stakeholders concerned (state technical services, civil society, private sector and TFPs). The PEPAM project includes a hydraulics component (urban and rural) and a sanitation component (urban and rural). In addition to the financing provided by the state and local governments, PEPAM is supported by several bilateral (Belgium, China, Korea, Spain, United States, France, Japan, Luxembourg and Turkey) and multilateral partners (AfDB, BADEA, World Bank, IDB, EU, WAEMU, UN Habitat, UNICEF).

The financing of PEPAM also comes from non-governmental organisations and public-private partnerships.
3.3.1. Brief description of collaborative partner-donor evaluation work

The sector policy letter on hydraulics and sanitation in urban and rural areas defines the strategic objectives and directions for the sector. It also established a monitoring and evaluation system that provides for annual reviews by all the programme's partners in order to carry out a critical assessment of the progress of each partner, to exchange experiences and to update the working programme commitments with a view to preparing the programme for the following year.

The creation of a PEPAM database and information system, accessible through the Internet portal, is planned. This database will make it possible to track the evolution of the main PEPAM outcome and impact indicators.

3.3.2. Key dates

November 2013: Launch

January–May 2014: Consultation and report drafting phase

June 2014: Publication

3.3.3. Partner-donor profile

Evaluation of the hydraulics and sanitation sector is steered by the country stakeholders that collects the data necessary for the exercise by mobilising the regional services and the directorates of the Ministry of Hydraulics and Sanitation and makes them available to the team of evaluators;

- Deciding to conduct the evaluation: period, scope and main objective

The evaluation initiative was agreed by the Senegalese authorities and the supporting TFPs in the sector. The evaluation covers the last year of the programme’s implementation (2013) as well as the programme’s various components in urban and rural areas.

- Establishing cooperation mechanisms

Evaluation procedures and the role of the various stakeholders are defined in the loan and/or grant agreements signed between the state of Senegal and the various TFPs involved in financing the PEPAM project.
Raising and distributing financial resources
The financing procedures of the evaluation are stipulated in the financing agreements signed with the bilateral and multilateral partners and the resources earmarked for this activity have been mobilised. Most of PEPAM’s bilateral partners have planned to fully finance the evaluation. Certain partners demand a matched contribution of 10% from the country. The highest contribution from the country stakeholders to financing the evaluation is 35% under the agreement with the AfDB.

Creating a management structure
The PEPAM coordination unit is in charge of the monitoring and evaluation of PEPAM. However, two bodies play a key role in the evaluation process. These are the steering committee in which the directorates of the Ministry of Hydraulics and Sanitation as well as other ministries (Economy, Finance and Planning, Environment) have a seat, and the technical committee which is smaller and monitors the implementation of PEPAM.

Following evaluation standards
Evaluation criteria and standards were discussed and decided by the country stakeholders and the TFPs. The criteria selected are as follows: effectiveness, efficiency, relevance, consistency, (results/activities), governance quality and type. These different criteria are verified and assessed during the evaluation process.

Drafting terms of reference
The terms of reference of the evaluation mission are proposed by the country stakeholders and shared by the technical committee, the steering committee and the TFPs. The terms of reference specify the various evaluation activities, the objectives, procedures and expected results.

Procuring evaluation services
The coordination unit coordinated the evaluation activities. Concerning procurement rules, those of the TFPs were used but the matter was transferred to the Central Directorate of Procurement for opinion.

Defining contractual relations
The terms of reference define the profile of the various experts in charge of evaluating PEPAM. For certain posts that require good knowledge of the environment, criteria of origin (nationality) were selected, country experts therefore benefiting from a bonus in relation to foreign experts.

- **Defining the composition of the evaluation team**
  The team selected is thus made up of foreign experts (proposed by the TFPs and approved by the country stakeholders) and country experts who meet the criteria defined by the evaluation mission’s terms of reference.

- **Developing an evaluation method**
  Evaluation methodology is framed by the terms of reference. The team of experts in charge of evaluation proposes a methodological note in which it specifies its understanding of the mission’s terms of reference. This methodological note is shared by the various stakeholders.

- **Formulating the results of the interim evaluation**
  Division of labour is organised between the experts in charge of evaluation. However, the head of mission summarises the contribution of the various experts and prepares an analytical presentation of the report to those who commissioned the evaluation (national section and TFPs).

- **Assessing the quality of the evaluation**
  Quality control of the evaluation mission is carried out by the technical committee and the management committee. The foreign consulting firm selected has its own quality control system (back stopping) by using in-house experts to proofread the document and make any necessary corrections.

- **Discussing the results of the interim evaluation**
  A restitution workshop is organised to present the interim report. The various directorates of the Ministry of Hydraulics and Sanitation, the regional services of the ministry and representatives of other ministries (Economy, Finance and Planning, and Environment in particular) and the various TFPs supporting the PEPAM project are invited to this workshop.
At the end of the workshop, a statement of observations is transmitted to the evaluation experts to prepare the final report.

- **Finalising the content of the report**
The final report takes into account the observations made in the interim version. The observations are taken into account after exchanges between the team of experts and the steering committee.

- **Publishing the results**
The evaluation results are published and disseminated by the TFPs. The report is also available on PEPAM’s website.

3.3.4. Characteristics conducive to capacity development
The PEPAM joint evaluation has had a positive impact on capacity development in the hydraulics and sanitation sector.

- **Responsibilities**
**Responsibilities** entrusted to the PEPAM management unit, the steering committee and the technical committee were clearly defined. These various bodies were highly involved in the evaluation process and looked after its steering.

- **Learning**
The members of the steering committee, the technical committee and the PEPAM management unit capitalised on significant experience with evaluation. In particular, they adopted an approach that allowed them to learn from past problems with the long procurement lead times.

3.3.5. Presence or absence of unintentional negative effects of joint evaluations

- **The effective preparation of the mission’s terms of reference**
The effective preparation of the mission’s terms of reference provided an opportunity to take stock of all the information necessary for the evaluation and to clearly define its broader outlines. Thanks to this approach, the unintentional negative effects of the evaluation were reduced to a minimum.

- **The involvement of the relevant country organisations on the demand side**
Certain departments of the Ministry of Economy, Finance and Planning such as the National Agency of Statistics and Demography, the Economic Policy Coordination and Monitoring Unit and the Directorate of Planning, which are in charge of monitoring sectors of activity, public policies and ex-ante and ex-post evaluations of economic and social development projects, could have taken part in the PEPAM evaluation exercise. These services could have enhanced the evaluation exercise by providing their support to the team of consultants.

3.3.6. Possibilities for developing joint evaluations between Senegal and TFPs

PEPAM is supported by several TFPs who have specific concerns leading the to each want to organise their evaluation in their own way. The drafting of a standardised guide garnering the approval of the various stakeholders (country stakeholders and all TFPs) would lead to a consensus on the procedures and make the evaluation exercise easier.

The organisation of an evaluation bringing together all the TFPs instead of one evaluation per TFP would also help streamline costs linked to this exercise.

3.4. Problems and lessons learned from the collaborative partner-donor evaluation experience

3.4.1. Some problems and difficulties in collaborative partner-donor evaluation

1) Achievements and shortcomings in collaborative partner-donor evaluations

- Collaborative partner-donor evaluations have become a reality and are a requirement in a certain number of projects, programmes and public policies, but there is no global and organised vision or approach underlying them from an administration point of view and there is a lack of leadership in many cases for various reasons. Certain collaborative partner-donor evaluations are conducted to address a demand or condition of the TFPs or pressure from non-state actors rather than an express desire of the authorities to promote the principle of mutual accountability.
- The evaluation exercise often came up against difficulties linked to the absence or shortcomings of a framework to monitor and evaluate performances and a data system.
2) **Internal or external factors affecting collaborative partner-donor evaluations**
   - The results of various evaluations and the recommendations formulated are not adequately shared with the beneficiaries and disseminated in simple language to the target audience. As a consequence, there is no capitalisation on achievements.
   - The results are not being put to good use to rectify policies or improve their execution, either because the recommendations are not always implemented or because they are available beyond the appropriate period, for example, for the readjustment of objectives or institutions, budget allocations, etc.

3) **The effects of evaluations conducted by donors on learning of individual country actors, organisations and networks**

   Evaluations carried out by the donors influenced this learning in both ways:
   - Firstly, certain development intervention evaluation exercises commissioned by TFPs, conducted by them and involving the country stakeholders to a small extent or not at all in terms of both supply and demand, did not develop evaluation capacities;
   - Secondly, the requirement of periodic evaluation of the projects by TFPs and the involvement of country development actors and national consultants greatly contributed to the establishment of the evaluation culture and to the development of evaluation capacities.

3.4.2. **Some major lessons learned from collaborative partner-donor evaluation**

1) The collaborative partner-donor evaluations greatly contributed to learning through the consolidation of ownership of public policies and programmes, of mutual accountability mechanisms, of the evaluation capacities of supply and demand actors, of the culture of managing for results and reinforcement of mutual trust. They reinforced the position advocated by certain public bodies involved in the monitoring and evaluation of public policies (MEFP, BOM) and certain evaluation networks (SenEval), namely the opportunity to institutionalise evaluation;

2) The results of the various evaluations as well as recommendations made should be shared on a large scale with the beneficiaries and disseminated in simple language to the target audience (including senior officials of the development intervention) with a view to capitalising on gains.
3) It would be desirable to draft a national evaluation policy or, failing that, to develop a vision, an overall and organised approach underlying the collaborative partner-donor evaluation of projects, programmes and public policies.

4) The creation of a best practices index for collaborative evaluations would be an important tool that would contribute to evaluation capacity development.

4-PART III: COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION WORK OPPORTUNITIES

4.1- Organisations potentially interested in commissioning collaborative evaluation work – demand

The demand for a collective evaluation can originate from state actors and technical development partners. State actors include ministerial departments in charge of drafting and implementing public policies, public institutions under the supervision of ministerial departments (national companies, agencies, etc.) and local governments. TFPs include bilateral and multilateral donors who support the partner country in its development programmes by making the required financing available.

Other country actors are interested in collective evaluations for the purposes of their mission of monitoring government action (Parliament, Economic, Social and Environmental Council, Court of Auditors, local governments), for the needs of ownership of development programmes (private sector, civil society) or to provide their expertise (academic institutions).

4.2- Country evaluation networks and mechanisms – supply

The supply of expertise generally comes from country and/or foreign consulting firms or consultants. Consultants commissioned by stakeholders are involved in preparing the background documentation and play the role of facilitators.

The format and the procedures of the joint evaluation have been greatly criticised by both by senior officials and by the TFPs who we met. The most common criticisms were:

i) The programming of the joint evaluations does not always take into consideration the budgetary cycle meaning that the conclusions may be reached at a time when the budget has already been adopted by the National Assembly;
ii) Overall evaluations (portfolio review missions) should be preceded by sector evaluations, but this rule is not always respected, which raises issues of coherency of choice.

4.3 - Policy areas with the best potential for partner-donor evaluations

1) The relevance, scope and impact of collaborative partner-donor evaluation work are linked to a large extent to a certain number of factors:

   (i) The importance and the urgency that the development actors give to the subjects to be evaluated, the obstacles identified and to be overcome to ensure fast progress;

   (ii) The priorities of economic and social development policies which remain the most important common denominator for development actors and which form the basis for examining the potential and the opportunities of future collaborative partner-donor evaluations;

   (iii) The place and the level of intervention of the actors in the economic and social fabric of the country, for example, the level of dependency in relation to foreign resources.

2) Senegal adopted a new development model, the “Senegal Emergence Plan (PSE)”, to accelerate its move towards emergence. This strategy, which is built around a long-term vision (2014-2035), a ten-year strategy (2014-2023) and a priority action plan (2014-2018), is the benchmark of economic and social policy in the medium and long term.

   The strategic plan has three focuses that will help to create the conditions for emergence: (i) The structural transformation of the economy and growth, (ii) Human capital, social protection and sustainable development and (iii) Governance, institutions, peace and security.

   Building government impetus capacities through reforms to modernise the administration, remains one of the conditions for the Plan’s success.

   The PSE defined a package of twenty-seven (27) flagship projects as first priorities as well as the seventeen (17) reforms considered to necessary preconditions to carrying out the flagship projects:

   ➢ The twenty-seven (27) flagship projects fall under the following areas: (i) Agriculture, seafood products, agri-food, (ii) Social habitat and
construction, (iii) Modernisation of the social economy, (iv) A change of course in energy, (v) Regional multi-services hub, (vi) Regional logistics and industrial hub, and (vii) Mines and fertilisers;

➢ The seventeen (17) key measures concern the following issues:
   (i) a change of course in energy, (ii) Business environment and regulation, (iii) Infrastructure, (iv) Human capital, (v) Telecommunications and IT, and (vi) Financing the economy.

3) Interventions in these aforementioned areas which have great potential for collaborative partner-donor evaluations are part of the Three-year Public Investment Programme (PTIP).

It is important to recall that on average 38% of the PTIP has been financed by foreign resources in recent years. In addition, financing of the PSE’s Priority Action Plans is estimated at almost ten thousand (10,000) CFA francs distributed as follows: State (43.4%), TFPs (40.4%) and private sector (16.3%) especially within the framework of the PPPs.

4) It emerges from these facts that several types of actors may be interested in the monitoring and evaluation of the projects, programmes and public policies that they support or whose effects have an impact on the effectiveness of their interventions or the services they provide: (i) the government, leader and main party responsible, (ii) the TFPs, providers of Official Development Assistance (ODA), (iii) the private sector both foreign and national for the transparent implementation of projects, (iv) civil society for citizen control or in the role of executive agency, (vi) local governments given their role in the context of territorialisation, and (vii) populations, beneficiaries of the goods and services.

However, the combination or the configuration of these types of actors in collaborative partner-donor evaluation depends on many elements, including: the nature of the intervention in terms of development (public or PPP), the economic impact in the financing, the financing procedures or instrument (project assistance, budgetary support, etc.), the nature of financing (financial support, technical assistance, humanitarian aid, etc.), type of financing (subsidy, loan), etc.

In this respect, the involvement of the authorities at the highest level ensures successful evaluations, and the TFPs encountered during the meetings with the
consultant praised the Presidential Councils held in 2013 and 2014 which led to significant progress in implementing the recommendations.

The recommendations of the joint evaluations should undergo rigorous monitoring to ensure that they are being respected and applied. To do this, the Study and Planning Units (CEP) of the technical ministries, the implementation and monitoring and evaluation structures at decentralised level and at other levels should have the adequate human, material and financial resources to fully play their role.

4.4- External factors likely to strengthen or weaken the benefits of partner-donor evaluations

Senegal, just like many of its partner countries, is today facing a new cooperation supply from emerging donors, some of whom were not signatories to the Paris Declaration and do not apply the same rules in terms of management of development aid. However, all these emerging TFPs have joined the Busan Partnership, which could lead to an ambivalent situation: first, the availability of resources without any binding conditions (reforms to implement) could undermine the efforts made to promote more rigorous and efficient economic and financial management; second, the number of people in favour of the spirit of “collaborative evaluations” in line with the commitments of the Busan Partnership is progressively getting stronger.

4.5- The unintentional negative effects of evaluations carried out by donors

Competition between donors can have a negative impact on partnership programmes and negatively affect aid effectiveness. Progress in the area of harmonisation is slow and should be consolidated to limit such a risk.

4.6- Special opportunities for joint partner-donor evaluation work

Based on lessons learned from these collaborative evaluations and the analysis of collaborative partner-donor evaluation opportunities in Senegal, a certain number of recommendations have been suggested that aim to indicate the potential areas for collaborative activities with TFPs and other actors to contribute to: (i) strengthening country evaluation capacities and the country’s monitoring and evaluation system, (ii)
building capacities in design and implementation of public policies, and (iii) improving the quality of cooperation between Senegal and TFPs.

**Recommendation No. 1:** The actors directly concerned should base their action on PSE priorities to determine some pilot collaborative partner-donor evaluation projects to carry out for the coming three years and a road map indicating an approach and the implementation procedures. As a guideline, this work could focus on several themes: (i) the overall implementation status of the 27 flagship projects or some of them, (ii) progress made in implementing the 17 key reforms or some of them, (iii) the level of implementation of policies or certain projects in the agricultural sector, (iv) the animal breeding policy which is well structured, (v) progress made in terms of PPPs or ongoing PPPs, (vi) the level of commitment of the private sector in the PSE, (vii) the evolution of the strategic cooperation frameworks of TFPS (or some TFPs) in relation to the PSE, etc.

**Recommendation No. 2:** The government should take on more of a leadership role, which would be reflected in a strong political will to lead the implementation, monitoring and evaluation of public policies, including aid policy. This leadership should come from both central level and sectoral and local levels (decentralised) by involving the various actors. For this purpose, the following types of actors may be interested in the monitoring and evaluation of the projects, programmes and public policies that they support or whose results affect the effectiveness of their interventions or the services provided: (i) the **government**, leader and main party responsible, (ii) **TFPs**, Official Development Assistance (OPA) providers, (iii) **private sector** both **foreign** and **national** for the transparent execution of projects, (iv) **civil society** for citizen control or in the role of executive agency, (vi) **local governments** in view of their role in the context of territorialisation, and (vii) **populations**, who are the beneficiaries of the goods and services.

**Recommendation No. 3:** With a view to continuing efforts to improve the quality of cooperation, which is considered to be very high in certain sectors such as hydraulics, water, sanitation and health, both the government and the TFPs should: (i) reinforce dialogue and consultation mechanisms, (ii) encourage other sectors to
base their work on the aforementioned best practices, and (iii) increase the level and the quality of government representation with TFPs at all levels to increase negotiating capacity.

**Recommendation No. 4**: In relation to the various evaluations carried out, it is strongly recommended that the following provisions to reinforce experience building and evaluation capacities be implemented: (i) sharing and disseminating the results on a large scale; and (ii) establishing a best practices index in terms of collaborative evaluations as a key tool contributing to developing evaluation capacities.

**Recommendation No. 5**: In relation to capacity development, the following is strongly recommended: (i) continuing ongoing initiatives to define a national capacity development programme that is built around the ongoing strategies (PSE in particular) and sector policies and that gives major importance to monitoring and evaluation; (ii) and in these initiatives, integrating the formulation of a national evaluation policy or, failing that, an overall and organised approach on collaborative partner-donor evaluations within the framework of projects, programmes and public policies.
Bibliography


ECORYS (2011): Septième revue de l’appui budgétaire sectoriel pour le secteur de l’environnement au Sénégal, financé par les Pays Bas.- Volumes 1, 2 and 3


EMAP, RBMG (2010): Evaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris - Phase 2.


Cabinet RBMG (2008): Rapport final de l’évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Sénégal – Phase 1


Ministry of Economy and Finance (2014): Cadre de mesure des résultats du PSE.


OECD (2013): Guide to the monitoring framework of the global partnership

OECD (2002): Glossary of key terms in evaluation and results-based management

PEPAM (2014): 8ème revue annuelle sectorielle conjointe

Senegal (Government). Plan Sénégal Emergent. 2014. (Senegal Emergence Plan)


Van der Linke M. et al. (2005) Evaluation de l’appui budgétaire ciblé pour le secteur de l’environnement au Sénégal fourni par les Pays Bas

Auto-évaluation du dispositif de concertation des PTF au Sénégal (2013). September - October


Momar A. NDIAYE, Boubacar AW. Le systeme de suivi evaluation au Sénégal. 2012. (in exploratory case studies – a collection of case studies facilitated by the CLEAR Initiative)
ANNEXES
ANNEX I: Terms of reference of the study

I. Context

1) Following the political changes that occurred in Senegal in 2012, the new government drafted and adopted the Senegal Emergence Plan (PSE) to respond to the deep aspirations of the people for the 2014-2018 period and beyond. This national economic and social development strategy has become a frame of reference for development policies and the interventions of development actors.

   To this end, the strategy of mobilisation of domestic and foreign resources aims to promote private investment and the consolidation of public investment while maintaining a healthy and stable macroeconomic framework. With a view to bridging the gap in financing and further attracting public and private foreign financing, the government undertook a series of initiatives taking many forms concerning international development cooperation which included organising the meeting of the Consultative Group for Senegal between the government and technical and financial partners in February 2014 in Paris.

   These efforts to mobilise foreign resources (ODA and FDI) take place in a special context where the implementation of the major commitments contained in the Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development (2002), the Paris Declaration (2005) and the Busan Partnership Agreement (2011) are given special attention by the international community.

2) Based on the experiences of the evaluation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness and with a view to the implementation of the Busan Partnership, particularly in terms of managing for results and mutual accountability between beneficiary countries and development partners, the OECD’s Development Evaluation Network (EvalNet) launched a project in the form of a Study on Collaborative Partner-Donor Evaluation Work, in November 2012, under the aegis of the Development Assistance Committee (DAC).

   The proposed project should provide added value with regard to international efforts made to promote joint evaluations insofar as it focuses on cooperation between donors and partners and it concerns joint evaluations aimed at strengthening the evaluation systems of the partner countries.

   The project consists of a series of studies at partner country level, each one comprised of: a) a review of the collaborative partner-donor evaluation experience, from the point of view of its contribution to building evaluation capacities; b) a collection of positive experiences of joint partner-donor evaluations (in addition to the PDE); and c) an exploration of future opportunities to undertake this type of work.
3) The project’s objectives consist in:

i. Understanding the potential of joint evaluations in terms of building evaluation capacities;
ii. Learning lessons from capacity building strategies in evaluation;
iii. Paving the way for multi-year collaboration between donors and partners in evaluation;
iv. Preparing the ground for drafting a best practices paper on collective partner-donor evaluation work.

The exercise has recorded eighteen (18) partner countries and fifteen (15) donor bodies at national and multilateral level who have confirmed their interest in taking part.

The exercise began with a launch workshop which took place on 24 and 25 March 2014 in Uganda. The calendar envisages completion of the studies at partner level by late September 2014 and a synthesis workshop is planned for sometime in November 2014 in Manila. This international meeting will allow us to benefit from country studies, quality assurance reports and thematic articles and will help provide guidelines.

II. Justification

Senegal, a stakeholder in these international initiatives, is seeking to capitalise on this fact to improve its national development policies by organising a set of activities towards increasing the mobilisation of foreign resources and improving cooperation effectiveness at national and international levels (for example, the drafting and implementation of the Action for Aid Effectiveness in Senegal 2006-2010).

Within this framework, Senegal is particularly interested in activities based on managing for results, mutual accountability and the evaluation of public policies, especially joint partner-donor evaluations. This explains its commitment to the study of partner countries involved in the PDE, in order to identify opportunities for carrying out joint partner-donor evaluations.

Senegal, represented at the launch seminar in Kampala, through the UCSPE, confirmed its interest in participating in the study and its availability. Given the strong involvement of Senegal in the implementation of cooperation effectiveness and related initiatives, as well as its various collaborative experiences in evaluation, its involvement was strongly desired.

III. Objectives of the partner-donor evaluation study in Senegal

The overall objective of the study on Senegal was to examine the experience of the PDE and of the typical cases from other collaborative partner-donor evaluations in support of country evaluation systems, and to explore the work opportunities on collaborative partner-donor evaluation.

The specific objectives are as follows:

1) Understanding how and why PDEs contributed (or did not adequately contribute) to improving country evaluation systems and analysing the transferability of the experience of PDEs in the context of future partner-donor evaluations in Senegal;

2) Producing an account on collaborative partner-donor evaluation work which
helped strengthen the country’s evaluation systems;

3) Producing a list of promising collaborative work that could be launched over the coming years and could be the foundation of collective agreements.

IV. Expected results
By the end of the exercise, the following results are expected:
- An interim report and a final interim report (in electronic and paper format) to be transferred to the project’s international coordinators: cf. common template for country study plan;
- A positive effect on strengthening the core reference group of the country study;
- Heightened awareness of the importance of joint partner-donor evaluations among various stakeholders.

V. Duration of the study and expertise sought
1) The study is scheduled to take place on fifteen working days between 15 September and 3 October 2014.

2) To carry out the study, the qualifications of the consultant chosen is to meet the following criteria:

✓ Several years of experience in evaluating public policies, especially in terms of aid effectiveness (cooperation);
✓ At least a graduate degree in economic analysis, preferably in the area of development;
✓ Good analytical capacity;
✓ Good knowledge of the development issues and strategies in Senegal and of international cooperation.
## ANNEX II: List of persons interviewed

<table>
<thead>
<tr>
<th>Forename and Name</th>
<th>Institution</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1 Mayacine Camara</td>
<td>Economic Policy Monitoring and Coordination Unit (MEF)</td>
</tr>
<tr>
<td>2 Assane Bouna Niang</td>
<td>Economic Policy Monitoring and Coordination Unit (MEF)</td>
</tr>
<tr>
<td>3 Amadou Tidiane Dia</td>
<td>Economic Policy Monitoring and Coordination Unit (MEF)</td>
</tr>
<tr>
<td>4 André Ndecky</td>
<td>Economic and Financial Cooperation Directorate (MEF)</td>
</tr>
<tr>
<td>5 NDèye Mayé Diouf</td>
<td>Economic and Financial Cooperation Directorate (MEF)</td>
</tr>
<tr>
<td>6 Coumba Sarr Dieng</td>
<td>Ministry of Health and Social Action</td>
</tr>
<tr>
<td>7 Amadou Diallo</td>
<td>Millennium Water and Sanitation Program (PEPAM)</td>
</tr>
<tr>
<td>8 Philip English</td>
<td>World Bank</td>
</tr>
<tr>
<td>9 Pierre Boulenger</td>
<td>World Bank</td>
</tr>
<tr>
<td>10 Amadou Gnagna Cissé</td>
<td>Ministry of the Environment and Sustainable Development</td>
</tr>
<tr>
<td>11 Abdrahmane Diallo</td>
<td>USAID</td>
</tr>
<tr>
<td>12 Bernard Smolikowski</td>
<td>SCAC – Cooperation and Cultural Action Department (Embassy of France)</td>
</tr>
<tr>
<td>13 Alimata Jeanne Diarra Nama</td>
<td>World Health Organization</td>
</tr>
<tr>
<td>14 Farba Lamine Sarr</td>
<td>World Health Organization</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Country Case Study
-
Sri Lanka
<table>
<thead>
<tr>
<th><strong>Name of the Country</strong></th>
<th>Sri Lanka</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Name of the Country Coordinator</strong></td>
<td>Mr.Velayuthan .Sivagnanasothy</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Function of the Country Coordinator</strong> (Job title, department, Ministry)</td>
<td>Secretary Ministry of Plantation Infrastructure Development Government of Sri Lanka</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Official address details of the Country Coordinator</strong> (including director telephone line and e-mail)</td>
<td>No.45, St.Michael's Road, Colombo – 3, Sri Lanka +94-11-2541366 <a href="mailto:sivagnanasothy@hotmail.com">sivagnanasothy@hotmail.com</a></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Personal address details of the Country Coordinator for backup purposes</strong> (including mobile number and e-mail)</td>
<td>135/4, Kirula Road, Colombo-5, Sri Lanka +94-773667623 <a href="mailto:sivagnanasothy@hotmail.com">sivagnanasothy@hotmail.com</a></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Name(s) and functions of the author(s) in charge of the country study</strong></td>
<td>Mr.Velayuthan.Sivagnanasothy Secretary Ministry of Plantation Infrastructure Development Government of Sri Lanka Ms.Vaidehi Anushyanthan Assistant Director Department of Project Management and Monitoring</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Was there a steering committee or in-country reference in charge of supporting the country study?</strong></td>
<td>Yes Mr.Ajith Ekanayake – Consultant- M&amp;E Mrs.Pushpa Abeygunawardene – Senior Assistant Secretary Mrs.Mura Mudalige – Director Ms.Chandrika Senanayake - Assistant Director- Planning Mr.Prasantha Abeykoon - Consultant - MfDR Members of the SLEvA</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Did you hold a validation workshop for the country study?</strong></td>
<td>Yes ( A presentation was made at SLEvA on 29th March 2015 at a workshop on National Evaluation Policy where the collaborative partner-donor evaluation was discussed) – Members of Parliament also attended <a href="http://www.youtube.com/watch?v=8tH53wRuQgk">www.youtube.com/watch?v=8tH53wRuQgk</a></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Please briefly describe the follow-up steps that you intend to take following the completion of the country study (including steps undertaken so far if any)</strong></td>
<td>Pilot programme on CPDE in Annexure- II of the country study will be promoted for implementation. National evaluation capacity development; strengthening country evaluation system and promotion of joint and collaborative evaluation &amp; the success stories of influential evaluations will be promoted for implementation.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Project coordinator responsible for the country</strong></td>
<td>Ziad Moussa</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Name of the External Quality Assurance expert(s)</strong></td>
<td>Pablo Rodriguez Bilella (Quality Assurance Expert), Ziad Moussa (Project Coordinator)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>First draft received on (date)</strong></td>
<td>04/2015</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Final draft received on (date)</strong></td>
<td>04/2015</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Sri Lankan Country Paper on
Collaborative Partner-Donor Evaluation

Mr. Velayuthan Sivagnanasothy
Secretary
Ministry of Plantation Infrastructure Development

Ms. Vaidehi Anushyanthan
Assistant Director
Department of Project Management and Monitoring
Ministry of Finance

I. Evolution of the Sri Lankan National Evaluation System

1.1 Introduction

Collaborative Partner Donor Evaluation study is aimed at understanding the dynamics and features of partner-donor joint evaluations and to assess its contribution to country ownership and leadership, mutual accountability and in strengthening Country Evaluation Systems (CES). It will also review the level of integration and feedback of the evaluation findings into the planning, budgeting and policy making processes at national and sub national level. Strengthening country evaluation system requires evaluation capacity development at the country level. The Paris Declaration on Aid Effectiveness in 2005 endorsed the need to strengthen country ownership and leadership and emphasized the need to strengthen country systems and specially in design and implementation of robust results framework to evaluate development outcomes and impacts.

In early 1990s, the donor evaluations revealed that in Sri Lanka about 50% of the door funded projects were identified as successful. In terms of the investment cost 40% of the investments were proved to be successful in terms of the envisaged outcomes. The synthesis reports on donor evaluations revealed that significant number of projects in 1990s encountered time and cost overruns with low economic rate of returns.

Given the need to improve aid effectiveness, the Government of Sri Lanka was keen and committed to institutionalize a development evaluation system within the public sector in early 1990s with a view to improve the accountability and learn lessons from successes and failures. In this context, the Government sought the assistance of

---

1 Former Director General, Department of Foreign Aid and Budget Monitoring (The Central Evaluation Department), Ministry of Plan Implementation, Government of Sri Lanka
the Asian Development Bank (ADB) in early 1990s to formally institutionalize a national evaluation system in the Government.

1.2 Accountability oriented donor-driven evaluations

Prior to 1990s, there was no formal national evaluation system in the country within the government mechanism. However, some donors, independent academic and research institutions including universities undertook ad-hoc evaluations on the request of cliental. These ad-hoc and informal evaluations were triggered through the donors to meet their headquarter requirements and formalities. Further, multilateral donors and bilateral donors who funded development projects and programme fielded their evaluation missions periodically to meet their own project cycle management and administrative guideline requirements. These evaluation findings were not taken seriously by partner countries for learning and accountability, as they were not integrated into the national project cycle management process or Parliamentary accountability oversight arrangements. These stand-alone evaluation studies were seen by the partner countries purely as a donor driven/ donor centric exercise as they were overly emphasizing on independence, credibility, impartiality and methodological rigor with less emphasis on utility and feedback. Most of such donor centric evaluations were identified as confidential assessments with highly restricted circulation and as such miserably failed to meet the utilization, dissemination and feedback aspects. Hence, these evaluation were neither influential nor made any contribution to change the ground situation. Therefore, these donor driven evaluations only served the requirements of the donors and distanced themselves from the partner countries national policy cycle process.

1.3 National Evaluation Capacity Development

The Government recognized the importance of country owned / country led national evaluation system for improved accountability on one hand and for learning on the other hand. The request of the Government to institutionalize a national evaluation system was considered by the Asian Development Bank (ADB) and a technical assistance programme was formulated to build the national evaluation systems and for evaluation capacity development (http://www.adb.org/sites/default/files/project-document/72896/25256-sri-tar.pdf). The ADB technical assistance included (a) establishment of a post evaluation unit in the then Ministry of Plan Implementation (b) on the job training for senior Government officials (c) development of evaluation guidelines, methodologies, procedures and systems (d) introduction of an evaluation module into the training curriculum of the Sri Lanka Institute for Development Administration - a training arm of the public service and (e) establishment of Evaluation Information System (EIS) to store and retrieve evaluation reports and findings. Following the technical assistance and on-the-job evaluation training, the
national evaluation system was institutionalized and systematized in the Government of Sri Lanka and the then Ministry of Plan Implementation undertook evaluations of many foreign funded and locally funded projects and programmes. These evaluations not only confined to ex-post evaluations but also covered on-going and impact evaluations. According to the ADB Independent Evaluation of the TA Project for strengthening the Performance Evaluation Capabilities in Sri Lanka, it is stated that “the continuous effort to create and sustain awareness among policy makers, planners, and senior public servants about the importance of post-evaluation as a lesson learning tool toward improving performance accountability enabled the institutionalization of post-evaluation system in the public sector project cycle. Advanced training of officers created a multiplier effect especially where trained officers act as resource speakers in monitoring and evaluation programs.” - (http://www.adb.org/site/evaluation/capacity-development/completed-projects)

In the current context, evaluations are undertaken by the Department of Project Management and Monitoring of the Ministry of Finance, M&E Units of the Line Ministries, Performance Audit unit of the Auditor General’s Department and the President’s Office. Annexure-I provides an overview of the types of evaluation, institutional architecture, the commissioners and the users. In the Sri Lankan context, all key Ministries and most donor agencies and NGOs implementing projects and programmes have established M&E Cells which are manned with M&E personnel some of whom are professional evaluators.

An evaluation policy has been drafted by the Government with Sri Lanka Evaluation Association (SLEvA) – the Voluntary Organization of Professional Evaluators (VOPE) and is being further discussed and refined\(^2\). Evaluation methodology and guidelines are in place and the standards are adopted based on the OECD/DAC standards. There is a continuous increase in the demand for evaluation for learning and accountability from both policy makers as well as development sectors. The Parliamentary Committee on Public Enterprises and Public Accounts has repeatedly emphasize on the need for timely performance audit and evaluation of state institutions and Development Projects (item 17 Page 12 of the Parliamentary Committee on Public Enterprises- second Report – 2013) – “It is the view of the Parliamentary Committee that the aspect of performance evaluation and audit should be extended further in order to assess the achievements in relation to the economy, efficiency and the effectiveness of the development programmes”. At the high level progress review meetings, evaluations are requested for projects of a problem nature. Hence, demand for evaluations is growing gradually.

Supply side of the evaluation includes skills, capacity development, guidelines and methodologies are also reasonably in place. The continuous support by the ADB and the UNDP for strengthening evaluation has been a contributory factor for

\(^2\) The Sri Lanka Evaluation Association and its collaboration with the Government in the development of a National Evaluation Policy is discussed in 2.1.
sensitization of policy makers and creation of demand on one hand and skills and capacity development on the other hand.

Sri Lanka was also actively involved in the Paris Declaration Evaluation Phase-I in 2008 and served as a Co-Chair in the International Management and Reference Group where 8 donor and 11 partner country evaluations of the implementation of the Paris Declaration was undertaken (OECD /DAC (2008); Evaluation of Implementation of the Paris Declaration Synthesis Report - www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/40888983.pdf). Moreover, Sri Lanka also undertook country level evaluation of the implementation of Paris Declaration.

Further, in terms of international interaction, Sri Lanka has also submitted country papers on evaluation at all three UN international high level forums on national evaluation capacities. Presentations were also made by Sri Lanka in many donor forums as well as evaluation networks such as Malaysian Evaluation Society, American Evaluation Association (AEA), European Evaluation Society (EES), EvalPartners, OECD/DAC evaluation network, IPDET and 3ie etc which helped to share and learn from peers. Many global partner country networks such as members of Asia Pacific Community of Practice on Managing for Development Results, Participants of the IPDET programme of the Carleton University, senior government officials of Uganda, Bangladesh, Yemen, India, Nepal and many other evaluation study groups visited Sri Lanka to study the evaluation systems, methodologies and practices in the country. (Moving from Concept to Action - Final Report on 2008 CoP-MfDR Annual Meeting - https://wpqr4.adb.org/lotusquickr/cop-mfdr/PageLibrary482574A400224AF1.nsf/h_Toc/D69D41F1FA16D4864825751B0010E97F/?OpenDocument)

1.4 Learning oriented country led evaluations

The evaluations undertaken by the then Ministry of Plan Implementation were mainly focused on learning orientation while the accountability was the secondary objective. As such, the utilization focus was overly emphasized while maintaining independence and credibility. Evaluation finding were widely disseminated and management responses became the key aspect of the evaluations. Evaluation findings and lessons with recommendations were uploaded in the National Evaluation Information System (EIS) to ensure wider access and usage of evaluation findings in the planning, programme management and formulation of new projects. Sector-wise synthesis of projects served as high level abstraction to enable time constrained, busy policy makers to utilize the findings placed in the EIS. (http://pms.fabm.gov.lk/EIS/UI/Home.aspx)
1.5 Evaluation Networking and County Level Community of Practice

With the increased attention on country led national evaluation system, there was a parallel initiative by a group of evaluation professionals to form the Sri Lanka Evaluation Association (SLEvA) as a community of practice for peer learning, networking and to promote evaluations in the country both for accountability and learning. SLEvA was growing rapidly with membership from Government officials, academia, donors and non-governmental representatives who were involved in the evaluation profession.

The key objective of the SLEvA is to function as an advocacy group for the growth of the evaluation culture in the country, help to support and strengthen ethics and standards in evaluation and facilitate national and international networking, information exchange and capacity development. SLEvA conducted many national evaluation conferences and international conferences to support evaluation networking and capacity development. SLEvA was further supported by the UNDP through its technical assistance. The SLEvA also worked with the then Ministry of Plan Implementation in developing a draft National Evaluation Policy which was widely discussed but was not submitted for endorsement by government due to change in Government and is being further refined for submission to the Cabinet of Ministers.

1.6 Shift in focus of evaluation beyond Aid Effectiveness

The Sri Lankan evaluation system gradually shifted from donor funded aid evaluation to development effectiveness evaluation. Originally, when the evaluations were introduced, the focus was mainly on evaluation of donor funded projects and programmes. A large number of foreign funded projects were evaluated by the evaluation unit of the Government based on the policy maker's requirements. Such evaluations included World Bank funded National Irrigation Rehabilitation Project (NIRP), Tea Rehabilitation and Diversification Project (TRAD), Kalutara Bridge Project, Mahaweli Area Road Development Project (MARD), Forest Resources Development Project (FRDP), Health and Population Development Project, ADB funded Rural Electrification (RE) Project, Aquaculture Development Project, Fisheries Sector Development Project (FSDP), Colombo Port Expansion Project, Southern Integrated Rural Development Project, Southern Transport Development Project (STDP), Community Water Supply Project (CWSP) are some of the mega donor funded projects evaluated by the central evaluation unit of the Government. Similarly,
the Line Ministry M&E Units also conducted a limited number of evaluations to meet the learning and accountability requirements. Some of the evaluations were rigorous whereas others were rapid evaluations.

The Government also evaluated many locally funded development projects and programmes which included Industrial Production Village Programme, Handicraft Village Programme, Pottery Village Programmes, Saltern Project, Divi Neguma Cottage Industry Programme, Nutrition Programme and 100 Day Programme of the Government. The focus of the evaluation shifted from donor funded to locally funded programmes thus expanding the focus from aid effectiveness to development effectiveness. The evaluation covered ex-ante, on-going and ex-post and impact evaluations using multiple methods such as logical framework analysis, cost benefit analysis, cost effective analysis, participatory rural appraisal, rapid rural appraisal (PRA/RRA) methodologies. This indicates Sri Lanka is open to multiple methods and methodical pluralism. The OECD/DAC evaluation criteria such relevance, efficiency, effectiveness, impact and sustainability are used with rating systems based on scoring. Though the evaluation focus expanded to cover domestic funded projects, overall the number of evaluation conducted were limited and selective. Further, in the selection of projects for evaluation the following criteria is considered in Sri Lanka

i. Projects that are likely to be replicated
ii. Projects of an innovative nature or unusual nature where feedback is sought
iii. Project that may be running into problems (decision to terminate or re-adjust)
iv. Projects which may throw light on new or upcoming policy initiatives.

Hence, selection of projects is based on learning and the use of results of the evaluation.

2. Partner Donor Collaborative Joint Evaluations

The Millennium Declaration in 2000 led to the institutionalization of the MDGs and outcome focused Key Performance Indicators (KPIs) into the national development plan. With the introduction of results frameworks into development projects, foreign funded and locally funded projects gradually integrated the project design matrix or results frameworks specially in large and mega projects. The project concept note and project submission form of the Department of National Planning incorporated logical framework analysis (LFA) or project design matrix (PDM) which enabled the project management to look beyond input, activities and outputs towards outcomes and impacts. Further, the incorporation of outcome based KPIs with the Managing for Development Results (MfDR) initiative facilitated to support the evaluations.

The Government of Sri Lanka was a signatory to the Paris Declaration in 2005. Further, in 2008 with the Accra, Ghana high level forum, Accra Agenda for Action
(AAA) was declared and these initiatives led to country owned, country driven evaluation systems instead of donor driven evaluations. Paris Declaration as a global agenda influenced the need for learning oriented country-led evaluations. Moreover, prior to these declarations, the donors were in the past too much concerned about accountability focused independent evaluations. These evaluations could not contribute much to the learning orientation in the partner countries but served the accountability from a donor perspective. Hence, feedback, dissemination and incorporation of lessons in the partner countries were not served through these donor led evaluations.

However, with the Paris Declaration and Accra, Ghana initiatives, the concern of donors shifted from independent evaluations towards learning oriented joint collaborative partner- donor evaluations. Since 2005, the learning and the utility focus became the prime concern of the evaluations. The utility of the evaluation is the prime criteria for judging the worth or merit of evaluation (Basil Cracknel). If evaluation fails to get integrated into the policy process and if it does not make the required changes, the purpose of evaluation is lost. Hence, any evaluation system should give high consideration to the utility aspect of evaluation. Government strongly realized the need for country-led collaborative evaluations where donors undertake evaluation of projects as part of their donor project cycle management requirement. With this global shift in thinking, donors too realized the need to undertake joint and collaborative partner-donor evaluations for learning purposes.

2.1 Selected Case Studies on Partner Donor Evaluations

A number of collaborative partner donor evaluations were conducted in view of the need to learn what works? and what does not work? based on utilization focused evaluations. The following are some of the noteworthy partner- donor evaluations undertaken in Sri Lanka.

(a) Donor- Partner Evaluation of the Implementation of Paris Declaration on Aid Effectiveness – Phase – I (11 Donors and 8 country evaluations) -  

(b) Joint GEF – Sri Lanka Country Portfolio Evaluation –  

(c) UNDP Country Portfolio Evaluation (Assessment of Development Results) -  

(d) UNDP supported Landslide Hazard Mapping Project

(e) JICA funded Baseline Road Project

(f) USAID funded Biodiversity and Watershed Management Project

(g) UNFAO Country Portfolio Evaluation

(h) Evaluation of the Indian Government Supported Development Projects

(i) KOICA Funded Valachchenai Strom Water Drainage Project
The findings of these evaluations were fed into the planning and programme management process based on the management responses agreed by the executing agencies of the Government. Hence, these donor-initiated evaluations were influential in the policy and programme management processes, as they were undertaken as partner-donor collaborations with joint reference group, joint management groups and commonly agreed TOR and evaluation questions. The following are some of the key salient aspects of partner-donor collaborative evaluations undertaken in Sri Lanka.

1. Strong emphasis on county ownership, leadership and mutual accountability
2. Joint steering committee guided TOR, Evaluation questions, approach and methodology and the selection of independent evaluation teams
3. Donor perspectives and the partner perspectives were covered which helped to aligned donor efforts with national priorities. Focus of the evaluation shifted to strategic policy priorities rather than mere aid effectiveness.
4. Peer reviews helped to maintain independence and quality assurance. It also helped to strengthen and made the contribution of networks more visible.
5. Collaboration and partnership proved to improve the utilization of evaluation and feedback processes through wider consultations and disseminations
6. The evaluation report got updated in the country national evaluation information system for wider dissemination
7. Management responses within the Government institutions became more practical and successful.
8. Helped evaluation capacity development of government officials.

The Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness proved to be a major landmark that shifted the focus of evaluation from donor driven to joint and collaborative evaluation. The benefits of learning from the international reference group, management group, peer reviews and discussions on methodologies and approaches with networking arrangements with donor evaluation focal points and partner country evaluation focal points helped significantly to improve country evaluation capacities, evaluation systems, methodologies and practices including dissemination modalities and approaches. With the improved evaluation capacity development, it is envisaged that some of the donor-led joint and collaborative evaluations will gradually move towards country-led joint and collaborative evaluations providing a wider and deeper country ownership and leadership.

The collaborative partner-donor evaluations have been influential in making the required changes at the ground level. In the case of Paris Declaration Evaluation, the evaluation findings and recommendations were discussed at a stakeholder dissemination workshop and was translated into management responses as Government - the then Ministry of Plan Implementation took the leadership and was
genuinely committed to implement the recommendations. For example, the recommendations such as strengthening the country systems, demand driven capacity development programmes, south-to-south cooperation programmes, and awareness on Paris principles got implemented as part of the management reforms. The ADB developed tool to assess MiDR known as readiness assessment (a proxy to CAPSCAN) was used to identify the issues and gaps in the MiDR country system.

Similarly, the GEF country portfolio evaluation also agreed on the management responses which are being implemented. Therefore, evaluation feedback, dissemination and management responses are more feasible and operational when there is a genuine and real involvement and ownership by the partner countries.

Collaborations and partnerships have their own costs in terms of communication delays, reaching consensus and compromising on the scope, methodologies and evaluation questions. Success of joint evaluations requires mutual trust, national evaluation capacity and independence and objectivity and depends on the genuine desire of the donors to support the partner countries to build evaluation capacity. However, joint and collaborative evaluations have significantly contributed to improve ownership, learning and utility of evaluations and can be considered as replicable model.

2.2 Evaluation that make a change : Utilization focused influential evaluations

The policy makers were more concerned in the recent past and showed interest and demanded evaluations that influence people’s lives and lead to social betterment. In this context, the discussion of the policy makers and the Parliamentarian were concerned on how evaluations can truly be a force for positive change.

In the recent past, Ministries that undertook evaluations were basically addressing the issues the policy makers had in mind. One such example of an influential evaluation was taken up and presented based on an international call for “evaluation stories that make a difference” and selected for publication in 2015 as part of International Year of Evaluation. There were 61 submissions globally and 9 were selected of which the Sri Lankan evaluation of the Small Medium Industrial Estate Programme is one of the case studies recognized as influential evaluation.

https://evaluationstories.files.wordpress.com/2014/12/announcing-10-selected-submissions3.pdf

This influential evaluation was commissioned by the then Ministry of Traditional Industries and Small Enterprise Development and the evaluation findings and recommendations were translated into management responses and action was taken by
the Ministry through policy and programmatic interventions to implement the recommendations.

The evaluation of the Industrial Estates (IEs) Programme drew the attention of the Cabinet of Ministers to allocate substantial funds to modernize and upgrade the IEs which were in the state of neglect and disrepair over a long period of time.

The evaluation evidence lead SME Industrialists to overcome some major obstacles and long standing unattended problems that threatened the competitiveness, viability and ability to penetrate markets by carrying the voice of the SME industrialists to the higher level policy makers – Cabinet of Ministers and enabled policy changes and formulation and implementation of programmatic actions which responded to the needs of the SME industrialists.

The management responses lead to specific changes which includes upgrading and modernization of SME industrial estates; reduction in the lease rental to affordable levels; improvement in the extension services; enhancement of access to credit and raw materials and facilitating marketing arrangements through buyer-seller meetings and by changing selection criteria towards “Picking the Winners” which enhanced the effective use of resources provided to IEs.

Drawing the attention of the senior level policy makers is important for policy buy-in and engagement at an operational level is essential to make a difference on the ground. This is an excellent influential evaluation which made changes at the upstream through policy and programmatic influence and the benefits of which trickled down to ground level.

The institutions that commission evaluation should be really and genuinely interested and willing to follow-up on the recommendations. Many evaluations are launched as a “closing the file exercise” with no institutional commitment and follow-up. Successful evaluations need policy buy-in, operational level engagement, focus on key issues, and effective communication of findings, actionable recommendations and institutional commitment for management response.

3 Exploration of Future Opportunities for collaborative Partner-Donor Evaluation

Following the Country level Paris Declaration Evaluations, the need for strengthening the partner-donor collaborative joint evaluations was stressed to improve capacity, ownership and mutual accountability. (Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Case study of Sri Lanka – Page 124 - www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/40888983.pdf) . As a follow-up, the then Ministry of Plan Implementation conducted a stakeholder discussions with senior Government officials
and development partners and suggestions and ideas were shared and the following strategy were considered as important to strengthen the collaborative partner-donor evaluation in Sri Lanka

- **Influence Change Behavior of Donors**: All donors should be advised to follow the Paris Declaration Principles and replace the donor-driven evaluations with collaborative partner-donor evaluations. The behavioral change of donors can be influenced at the country level by the Government and at the donor level by donor head quarters. Busan and follow-up declarations on development effectiveness should set global monitoring indicators with well defined quantitative targets for partner-donor collaborative evaluations so that in the long-term all donor centric evaluation will be replaced with partner-donor influential evaluation. Such initiative is important to strengthen country ownership and country leadership in the evaluations and strengthen the country evaluation systems. Moreover, such evaluations will help to improve evaluation capacity development and enable the evaluation findings to be utilized effectively in the planning and the policy making process. The collaborative evaluations will provide wider ownership to the Government and enable the formulation of management responses by the Government.

- **Strengthening the partner country national evaluation systems**: Strengthen the partner country ECD and the National Evaluation Systems are important to incentivize donors to use the national system rather than operate their stand-alone parallel system. Even if the country systems are weak, the donor should be informed to use collaborative joint evaluations as a default to strengthen the national systems and capacity. Partner countries should make country systems more inclusive by involving civil society, Parliamentarians and sub national level agencies so that the system will be more broaden and depended as compared donor systems. National Evaluation Policy Development is vital to make evaluation mandatory, create demand for evaluation and strengthen the evaluation culture.

- **Evaluation Plans should prioritize Partner – Donor Evaluations**: Evaluation should not alone be a tool for learning and accountability for aid effectiveness but go beyond and focus on development effectiveness. Partner countries should demonstrate the number of evaluations conducted on projects and programmes funded by their own budgetary resources. Government must have a medium term Evaluation Plan at the Ministry level which should identify country evaluations as well as Partner- donor evaluations.

- **Strengthening the Evaluation Community**: When all donors replace the donor centric evaluations with collaborative partner-donor evaluations, it is parallely important to develop the following segment of the evaluation professionals:

  - Evaluation consultancy capacity - Donor evaluation missions should identify counterpart local evaluation professionals and secure their consultancy services in
the evaluation area so that over a medium term the evaluation consultancy capacity in the private sector and public sector in the country will gradually develop and expand.

- Evaluation management capacity development – When donors collaborate with partner countries to undertake evaluations, the joint management groups and joint reference groups will be established. This arrangement will help to develop the evaluation management and advisory capacity in the government.

- Peer review capacity development – Collaborative partner-donor evaluations will require peer reviews to ensure quality assurance. Such peer review process will help to build local peer review capacity within the country in state and non-state sector.

- Capacity development to utilize the evaluation – Collaborative partner-donor evaluations should widely disseminate the evaluation findings to integrate lessons learnt into the various policies, sectors, programmes and projects. Wider dissemination and feedback of collaborative partner donor evaluations among sector specialists, programme managers, parliamentarians and policy makers will help to develop their capacity on use of evaluation which will be vital to improve the policy making process and programme formulation. It will also strengthen the demand for evaluation and establish an evaluation culture.

- Professional evaluation capacity development in Universities and Academic institutions – The increasing collaborative partner donor evaluations will create demand for skill development in the evaluation segment. As a result, Universities and Academic institutions may demand curriculum development in evaluation, training of trainers on evaluations, advanced skills development and use of innovative methodologies in evaluation. Currently, the University of Colombo Masters Degree in Financial Economics and Masters in Regional Development Planning and Post Graduate Institute of Management – Masters in Public Administration programme, University of Sri Jayawardenapura – Post Graduate Diploma in Evaluation, Institute of Chartered Accountant of Sri Lanka – Certificate Course in Evaluation are some of the possible programmes where evaluations modules can be further expanded and strengthened.

- Strengthening the Evaluation Information System (EIS) - In order to ensure the wider dissemination of evaluation findings among the policy makers, planners, sector specialists and to integrate the findings it is important to strengthen the partner-donor evaluation platform of the EIS. Important evaluation information such as key issues and findings, overall assessment (rating of the projects), lesson learnt, recommendations and follow-up actions and management responses should be incorporated into the evaluation information system.
Regional Community of Practice on Evaluation: Partner country regional community of practice on evaluation should be established to support peer learning and networking among partner countries and donor evaluation focal points and experts should support and facilitate knowledge sharing.

Implementation Modality

The pilot programme on collaborative partner – donor evaluation can cover the following policy areas and sectors based on the importance given by the national development strategies and considering the support extended by the OECD donors-Plantation infrastructure and social development, SME and industrial sector, agriculture and irrigation sector, fisheries and aquaculture sector, infrastructure sector covering roads, electricity, water supply and sanitation, housing and urban development.

The relevant line ministries can commission the evaluations in close collaboration with central evaluation units such as DPMM of the Ministry of Finance. Evaluation networks such as SLEvA could be involved in the evaluations. The pilot programme to promote and operationalize joint collaborative evaluations needs willingness and commitment from donors and partner Government. A pilot action Plan based on the discussion follow-up ideas put forward at the stakeholder consultation on strengthening the country evaluations and joint evaluations is attached in Annexure-II. Although there is initial political buy-in, it needs to be further taken forward with the active involvement of global community, government, civil society and VOPEs.

Conclusion

In line with the Paris Declaration principles there is a strong belief that collaborative partner-donor evaluations can strongly influence and support country owned, country-led national evaluation systems. It also serves as a powerful intervention for national evaluation capacity development and supports the aid effectiveness principles of ownership, strengthening country systems, mutual accountability and development results. Implementation of CPDE requires commitment and change of behavior of donor, quality partner-country national evaluation system, country level evaluation capacity and strong country level evaluation community and culture.

However, collaborations and partnerships have their own costs in terms of communication delays, reaching consensus and compromising on the scope, methodologies and evaluation questions. Success of joint evaluations requires mutual trust, national evaluation capacity and independence and objectivity. Building national evaluation capacity is an overriding requirement for development effectiveness. Hence, donors and partner country Government should work towards a medium term plan to achieve this objective.
## Annexure - I

### Evaluation Responsibility in Public Management System in Sri Lanka

#### Nature of the Evaluation and Institutional Architecture

<table>
<thead>
<tr>
<th>Types of Evaluation</th>
<th>Commissioning</th>
<th>Purpose</th>
<th>Users</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Executive Branch of the State</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Public Policy Evaluations</td>
<td>President's Office Ministry of Finance M&amp;E Units of Line Ministries</td>
<td>Effectiveness of the policy</td>
<td>Cabinet of Ministers President’s Office Ministry of Finance Line Ministries</td>
</tr>
<tr>
<td>Programme Evaluations</td>
<td>Department of Project Management &amp; Monitoring M&amp;E Units of Line Ministries</td>
<td>Programme effectiveness and learning</td>
<td>National Planning Department National Budget Department Line Ministries Implementing Agencies</td>
</tr>
<tr>
<td>Project Evaluation (Ex-ante, on-going, ex-post &amp; impact evaluations)</td>
<td>Department of Project Management &amp; Monitoring M&amp;E Units of Line Ministries</td>
<td>Project viability/sustainability, intervention logic, effectiveness and learning</td>
<td>National Planning Department National Budget Department Line Ministries Implementing Agencies</td>
</tr>
<tr>
<td>Sector Evaluations</td>
<td>Ministry of Finance Line Ministries</td>
<td>Assessment of sectoral outcomes, issues and gaps</td>
<td>Cabinet of Ministers Ministry of Finance Cluster Ministries</td>
</tr>
<tr>
<td>Thematic evaluations</td>
<td>Ministry of Finance Sectoral Ministries</td>
<td>Assessment of thematic outcomes and issues</td>
<td>President’s Office Ministry of Finance Sectoral Ministries</td>
</tr>
<tr>
<td>Institutional Evaluations (Service delivery)</td>
<td>Presidential Secretariat Ministry of Finance Line Ministries</td>
<td>Effectiveness of service delivery</td>
<td>Parliament Cabinet of Ministers Parliamentary Committee on Public Enterprises (COPE) Parliamentary Committee on Public Accounts (COPA) Line Ministries / Departments</td>
</tr>
<tr>
<td>Performance Audit (Integrates evaluation reports)</td>
<td>Auditor General’s Department</td>
<td>Accountability</td>
<td>Parliament Cabinet of Ministers Parliamentary Committee on Public Enterprises (COPE) Parliamentary Committee on Public Accounts (COPA) Line Ministries / Departments</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Legislative Branch of the State</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Oversight function on management response</td>
<td>Parliamentary Committee on Public Enterprises (COPE) Parliamentary Committee on Public Accounts (COPA)</td>
<td>Accountability</td>
<td>Parliament Cabinet of Ministers Ministry of Finance Line Ministries</td>
</tr>
</tbody>
</table>
### Annexure – II

**Pilot Programme of Collaborative Partner – Donor Evaluations**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Major Strategies and Actions</th>
<th>Year 1</th>
<th>Year 2</th>
<th>Year 3</th>
<th>Outputs</th>
<th>Responsibility</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Commitment and Change behavior of OECD Donors in favor of CPDE</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>OECD/ DAC with partner Countries</td>
</tr>
<tr>
<td>(a) Global Declaration on CPDE Parallel to International Year of Evaluation</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Global Declaration on joint evaluation</td>
<td>OECD/ DAC with partner Countries</td>
</tr>
<tr>
<td>(b) Guidelines and directives by Donor Head Quarters to donor-country office on CPDE</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Guidelines and Directives</td>
<td>Donor Head Quarters</td>
</tr>
<tr>
<td>(c) Governments demanding CPDE from country level donors (Awareness to Govt officials and Local Donors)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Govt demands CPDE from local Donor country office</td>
<td>Governments</td>
</tr>
<tr>
<td>(d) Busan Follow-up declaration to set global monitoring indicator on CPDE with clear targets</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Monitoring Indicators with targets on CPDE</td>
<td>OECD/DAC &amp; Partner Countries &amp; Donors</td>
</tr>
<tr>
<td>Incorporation of Joint Evaluations in Country Portfolios, Project Documents and MOUs</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Joint evaluations incorporated in Country Portfolios / projects</td>
<td>Donor &amp; Govt</td>
</tr>
<tr>
<td>Broader Guidelines on Collaborative Partner Donor Evaluations</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Guidelines on joint evaluations</td>
<td>OECD/DAC Donor &amp; Govt</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**4** Evaluation Capacity Development

<p>| (a) Strengthening 3 to 4 training Centres and Universities |        |        |        | 4 fully fledged Universities and institutions with Evaluation programme | Donor &amp; Govt |
| (b) Evaluation Curriculum Development in the above |        |        |        | | |
| (c) Training of Trainers – Advanced Training on CPDE |        |        |        | | |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th>Major Strategies and Actions</th>
<th>Year 1</th>
<th>Year 2</th>
<th>Year 3</th>
<th>Outputs</th>
<th>Responsibility</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Strengthening the evaluation community</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Competent local Evaluation Consultancy</td>
<td>Govt &amp; Donor</td>
</tr>
<tr>
<td>(a) Evaluation Consultancy Capacity</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Evaluation management and peer review capacity</td>
<td>Govt &amp; Donor</td>
</tr>
<tr>
<td>(b) Evaluation Management and Peer Review Capacity</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Demand and Buy-in for evaluation</td>
<td>Govt</td>
</tr>
<tr>
<td>(c) Capacity to utilize evaluation – Policy Makers, Parliamentarians</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Knowledge sharing and peer learning and professional Development</td>
<td>OECD, Donors &amp; Govts</td>
</tr>
<tr>
<td>6 Regional Community of Practice on Evaluation – Partner-Donor Evaluation Focal Points</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>7 Outcome targets</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>(a) Collaborative Partner –Donor Evaluations (Donor led)</td>
<td>30%</td>
<td>60%</td>
<td>80%</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>(b) Collaborative Partner –Donor Evaluations (Country led)</td>
<td>10%</td>
<td>25%</td>
<td>40%</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
References:


- UNICEF 2010; Policy to Results -The National Monitoring and Evaluation System in Sri Lanka Experiences, good practices, challenges and the way forward. – UNICEF in partnership with WB, UNDP, WFP, ILO, Devinfo, IDEAS, IOCE, UNIFEM


- UNDP International Conference on National Evaluation Capacity (NEC) - (www.nec.org)


Country Case Study
- Philippines
**COUNTRY STUDY HANDOVER DOCUMENT**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Name of the country</th>
<th>Philippines</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Name of the country coordinator</td>
<td>Deputy Director-General Rolando G. Tungpalan</td>
</tr>
<tr>
<td>Function of the country coordinator (job title, department, Ministry)</td>
<td>Deputy Director-General for Investment Programming National Economic and Development Authority (NEDA)</td>
</tr>
<tr>
<td>Official address details of the Country Coordinator (including direct telephone line and e-mail)</td>
<td>National Economic and Development Authority 12 St. Josemaria Escriva Drive, Ortigas Center, Pasig City 1605 Philippines Tel No. (632) 631-2186</td>
</tr>
<tr>
<td>Personal address details of the Country Coordinator for backup purposes (including mobile number and e-mail)</td>
<td>Email: <a href="mailto:RGTungpalan@neda.gov.ph">RGTungpalan@neda.gov.ph</a> Mobile: (63-917) 814-2070</td>
</tr>
<tr>
<td>Name(s) and functions of the author(s) in charge of the country study</td>
<td>Mr. Roderick M. Planta, Director IV and Ms. Violeta S. Corpus, Director III Monitoring and Evaluation Staff, NEDA Overall in-charge in the drafting of the country study Head, CPDE Secretariat Responsible for the consolidation and validation of the country paper, as contributed by technical staffs of the Monitoring and Evaluation Staff</td>
</tr>
<tr>
<td>Was there a steering committee or in-country reference group in charge of supporting the country study?</td>
<td>No. The Country Study was conducted in-house using NEDA resources. Tasking for the activity was guided by the set-up and involvement of technical staffs in past PD-related evaluations and monitoring surveys. The decision was further justified as the Study Team had to work on a tight timeline/deadline with no guaranteed donor funding. The arrangement was found to be efficient as they will also be the exact same people who would have to prepare the materials for the consultant and who would serve as resource persons for the consultants, had the study been contracted out.</td>
</tr>
<tr>
<td>Did you hold a validation workshop for the country study?</td>
<td>While the country study was conducted in-house, validation of the report was conducted separately by section, i.e. Case Study 1: Joint Ex-Post Evaluation of Selected Projects by the GOJ-JICA and the Philippines; Case Study 2: Joint Supervision Implementation Support Mission between GPH and the IFAD; and, Opportunities for Collaborative Partner-Donor Evaluation Work. The final outcomes of the two case studies were validated by GOJ-JICA and IFAD, together with GPH oversight and concerned implementing agencies, at the time of the conduct the evaluation works. The portion on Opportunities for Collaborative Partner-Donor Evaluation Work greatly benefitted from the GPH Monitoring and Evaluation Roadmap which was presented and validated in two separate fora where various development partners operating in the Philippines participated.</td>
</tr>
<tr>
<td>Please briefly describe the follow-up steps that you intend to take following the completion of the country study (including steps undertaken so far if any)</td>
<td>In partnership with various development partners in the Philippines • Continue to undertake joint M&amp;E activities in the conduct of evaluations (sector, impact, ex-post and disaster-related), consistent with the GPH</td>
</tr>
</tbody>
</table>
M&E Roadmap

- Continue to undertake capacity development activities for evaluation
- Further strengthening of networks/associations established for monitoring and evaluation i.e. M&E Network Philippines
- GPH efforts to further enhance future collaborative work
- Continue to work on finalizing the draft National Evaluation Policy, together with the Department of Budget and Management, in support to GPH’s thrust on performance-based decision making in planning and budgeting
- Wider dissemination of evaluation findings through evaluation products and web-based sites

| Project coordinator responsible for the country | Ziad Moussa |
| Name of the External Quality Assurance expert(s) | Pablo Rodriguez Bilella (Quality Assurance Expert)  
Ziad Moussa (Project Coordinator)  
Mohamed Hedi Manai (Thematic Author) |
| First draft received on (date) | 10/2014 |
| Final draft received on (date) | 01/2015 |
Executive Summary

Introduction

The Government of the Philippines (GPH) recognizes the importance of evaluations as an instrument for transparency, accountability and sound decision-making. Over the years, the GPH has taken strides to improve its evaluation capacity and enhance the quality of its evaluation outputs. It continues to engage in common opportunities for capacity building to further strengthen the monitoring and evaluation (M&E) of development results. The Study on Collaborative Partner-Donor Evaluation Work takes stock of recent GPH experience in collaborative evaluation exercises, and aims to serve as a vehicle to engage various internal and external stakeholders in knowledge- and experience-sharing.

The National Economic and Development Authority (NEDA), as overall in-charge of M&E of major programs and projects of the GPH, has been at the forefront of advancing M&E in the country. With NEDA’s guidance, the focus of M&E in the public sector has substantially progressed from individual project-level input-output M&E to a more integrated sectoral, and results-based M&E.

Given its central role in M&E, the NEDA, particularly its Monitoring and Evaluation Staff (NEDA-MES), was designated as Secretariat and Study Team for the Collaborative Partner-Donor Evaluation Work. The Study was conducted using NEDA resources, with a number of its technical staffs largely involved as resource persons.

Review of the Paris Declaration Evaluation Experience

The GPH endorsed the Paris Declaration (PD) on Aid Effectiveness in 2005 and the Accra Agenda for Action (AAA) in September 2008. Compliance with these international commitments is steered by the Philippine Harmonization Committee (PHC), an inter-agency committee of the GPH.

The PHC spearheaded the conduct of the annual PD surveys from 2005 to 2010, as well as the independent Country Level Evaluations (CLE) of the PD in 2008 and 2010, with the NEDA acting as Secretariat. To manage and provide guidance in the conduct of the surveys and the CLEs, a multi-stakeholder National Reference Group (NRG), composed of representatives from selected development partners, civil society and academe was convened.

Pre-dating the endorsement of PD principles among donors and partner countries, the GPH had already been engaged in various development effectiveness initiatives (i.e., outcome monitoring and Public Expenditure Management reforms) in pursuit of a more performance and results-based government systems. However, it was the PD experience that created more avenues for complementation of GPH and donor efforts with regard to aid management and M&E. It also provided wider opportunities for multi-stakeholder consultations and more meaningful
participation of relevant actors such as implementing agencies, civil society organizations, and the academe.

The PD evaluations also emphasized what the GPH has been aware of from the very start - that evaluation is important and must take root in the country system. As an offshoot to the PDE studies, several initiatives have taken place. Noteworthy is the development of the National Evaluation Policy, which aims to provide an overall framework to all evaluation activities in the government, as well as the M&E roadmap which highlights the key areas in M&E that will require more focus in the coming years.

**Other Collaborative Partner-Donor Evaluations**

The Study highlights two specific collaborative partner-donor evaluations: first, between the GPH and the Government of Japan - Japan International Cooperation Agency (GOJ-JICA), and second, between the GPH and International Fund for Agricultural Development (IFAD). The collaborative work between the GPH and these two development partners are deemed to have greatly contributed to strengthening GPH evaluation systems.

From 2006 to 2012, GOJ-JICA and the GPH (through NEDA) have collaborated in the conduct of joint ex-post evaluations, covering a total of 14 completed JICA-assisted projects. It was complemented by a series of trainings, aimed at transferring evaluation knowledge, tools, processes, and criteria to individual NEDA staffs. Meanwhile, from 2008 to present, IFAD and GPH (again, through NEDA) have been working in partnership in the conduct of Joint Supervision and Implementation Support (SIS) missions for IFAD-funded programs and projects. To date, a total of 20 joint missions have been conducted for four IFAD-assisted projects.

Aside from evaluation capacity building at the individual level, the collaborative evaluation works resulted in a deeper understanding of evaluation concepts and processes on the Philippine side, and an increased awareness on both sides on what it takes for development cooperation to truly contribute to development. Exposure to distinct evaluation methodologies of development partners reaffirmed the need for the country to establish its own evaluation system.

**Opportunities for Future Collaborative Partner-Donor Evaluation Work**

The role of evaluation becomes increasingly important as the GPH continually enhances its performance-based decision-making processes. The government commits to intensifying its M&E work to further complement advancements that have already been achieved in the last several years.

The GPH continues to move its M&E agenda forward through the crafting of a National Evaluation Policy, a policy framework that will guide evaluation activities in the country. The government is also in the process of drawing up an M&E roadmap, a shared M&E agenda for greater harmonization of efforts and alignment of assistance among the GPH, development partners and other relevant stakeholders.
Opportunities for collaborative partner-donor evaluation work were identified under the context of the M&E Roadmap and in consideration of related policies, institutions and mechanisms.

First, joint GPH and development partner evaluation work can continue in the areas of sector evaluation, impact and ex-post evaluation using the GPH’s own ex-post evaluation guidelines and methodology. Furthermore, following the recent natural disasters faced by the Philippines, disaster-related evaluation of the government’s recovery and rehabilitation initiatives is now considered as another important area for collaboration.

As the government sets out to implement its performance-based reforms, the demand for quality evaluation also increases. Thus, it is imperative that the M&E capacity of all levels of government – from national implementing agencies to local government units - is improved. This can be realized through the continuous conduct of relevant M&E trainings and workshops. The Philippine Statistical Authority, as the central statistical office that produces primary data and compiles relevant development indicators, should also be capacitated to be able to support data needs of future evaluation studies.

Finally, aside from capacity building in evaluation, the M&E Network Philippines needs to be strengthened to aid its transition towards becoming a Community of Practice (CoP). A CoP on evaluation is envisioned to be a strong vehicle for collaborative work and information sharing among development partners, civil society, and evaluation practitioners in the country.
### List of Acronyms

<table>
<thead>
<tr>
<th>Acronym</th>
<th>Description</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>AAA</td>
<td>Accra Agenda for Action</td>
</tr>
<tr>
<td>ADB</td>
<td>Asian Development Bank</td>
</tr>
<tr>
<td>ADB-TA</td>
<td>Asian Development Bank – Technical Assistance</td>
</tr>
<tr>
<td>APCoP-MfDR</td>
<td>Asia-Pacific Community of Practice on Managing for Development Results</td>
</tr>
<tr>
<td>APD</td>
<td>Asia Pacific Division</td>
</tr>
<tr>
<td>AWPB</td>
<td>Annual Work Plan and Budget</td>
</tr>
<tr>
<td>BPR</td>
<td>Budget Performance Review</td>
</tr>
<tr>
<td>CHARMP2</td>
<td>Second Cordillera Highland Agricultural Resource Management Project</td>
</tr>
<tr>
<td>CLE</td>
<td>Country Level Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>COA</td>
<td>Commission on Audit</td>
</tr>
<tr>
<td>CoP</td>
<td>Communities of Practice</td>
</tr>
<tr>
<td>CPDE</td>
<td>Collaborative Partner-Donor Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>CPM</td>
<td>Country Program Manager</td>
</tr>
<tr>
<td>CSO</td>
<td>Civil Society Organization</td>
</tr>
<tr>
<td>DA</td>
<td>Department of Agriculture</td>
</tr>
<tr>
<td>DAR</td>
<td>Department of Agrarian Reform</td>
</tr>
<tr>
<td>DBM</td>
<td>Department of Budget and Management</td>
</tr>
<tr>
<td>DENR</td>
<td>Department of Environment and Natural Resources</td>
</tr>
<tr>
<td>DIIS</td>
<td>Danish Institute for International Studies</td>
</tr>
<tr>
<td>DOF</td>
<td>Department of Finance</td>
</tr>
<tr>
<td>DOH</td>
<td>Department of Health</td>
</tr>
<tr>
<td>DOTC</td>
<td>Department of Transportation and Communications</td>
</tr>
<tr>
<td>DP</td>
<td>Development Partners</td>
</tr>
<tr>
<td>DPWH</td>
<td>Department of Public Works and Highways</td>
</tr>
<tr>
<td>EC</td>
<td>European Commission</td>
</tr>
<tr>
<td>EO</td>
<td>Executive Order</td>
</tr>
<tr>
<td>GOJ</td>
<td>Government of Japan</td>
</tr>
<tr>
<td>GPH</td>
<td>Government of the Philippines</td>
</tr>
<tr>
<td>HLF</td>
<td>High-Level Forum</td>
</tr>
<tr>
<td>IA</td>
<td>Implementing Agencies</td>
</tr>
<tr>
<td>IAC</td>
<td>Inter-Agency Committees</td>
</tr>
<tr>
<td>IFAD</td>
<td>International Fund for Agricultural Development</td>
</tr>
<tr>
<td>IP</td>
<td>Implementation Program</td>
</tr>
<tr>
<td>JBIC</td>
<td>Japan Bank for International Cooperation</td>
</tr>
<tr>
<td>JICA</td>
<td>Japan International Cooperation Agency</td>
</tr>
<tr>
<td>KfW-IDF</td>
<td>Kreditanstalt für Wiederaufbau - Interest Differential Fund</td>
</tr>
<tr>
<td>LGU</td>
<td>Local Government Unit</td>
</tr>
<tr>
<td>M&amp;E</td>
<td>Monitoring and Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>MDG</td>
<td>Millennium Development Goals</td>
</tr>
<tr>
<td>MOU</td>
<td>Memorandum of Understanding</td>
</tr>
<tr>
<td>MTR</td>
<td>Midterm Review</td>
</tr>
<tr>
<td>NEC</td>
<td>National Economic and Development Authority</td>
</tr>
<tr>
<td>NEDA</td>
<td>National Economic and Development Authority</td>
</tr>
<tr>
<td>NEDA-MES</td>
<td>NEDA - Monitoring and Evaluation Staff</td>
</tr>
<tr>
<td>NMCREMP</td>
<td>Northern Mindanao Community Initiatives and Resource</td>
</tr>
<tr>
<td>Abbreviation</td>
<td>Full Form</td>
</tr>
<tr>
<td>--------------</td>
<td>-----------</td>
</tr>
<tr>
<td>Management Project</td>
<td>National Project Monitoring Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>NPMC</td>
<td>National Project Monitoring Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>NRG</td>
<td>National Reference Group</td>
</tr>
<tr>
<td>NRO</td>
<td>NEDA Regional Office</td>
</tr>
<tr>
<td>OA</td>
<td>Oversight Agencies</td>
</tr>
<tr>
<td>ODA</td>
<td>Official Development Assistance</td>
</tr>
<tr>
<td>OECD-DAC</td>
<td>Organization for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>PCR</td>
<td>Project Completion Review</td>
</tr>
<tr>
<td>PD</td>
<td>Paris Declaration</td>
</tr>
<tr>
<td>PDE</td>
<td>Paris Declaration Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>PDP</td>
<td>Philippine Development Plan (or The Plan)</td>
</tr>
<tr>
<td>PEM</td>
<td>Public Expenditure Management</td>
</tr>
<tr>
<td>PFM</td>
<td>Public Financial Management</td>
</tr>
<tr>
<td>PHC</td>
<td>Philippines Harmonization Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>PhilHealth</td>
<td>Philippine Health Insurance Corporation</td>
</tr>
<tr>
<td>PIO</td>
<td>Project Implementation Officers</td>
</tr>
<tr>
<td>PMO</td>
<td>Project Management Office</td>
</tr>
<tr>
<td>PSA</td>
<td>Philippine Statistics Authority</td>
</tr>
<tr>
<td>PSR</td>
<td>Project Status and Ratings</td>
</tr>
<tr>
<td>RaFPEP</td>
<td>Rapid Food Production and Enhancement Programme</td>
</tr>
<tr>
<td>RbM</td>
<td>Results-based Management</td>
</tr>
<tr>
<td>RIMS</td>
<td>Results and Impact Management System</td>
</tr>
<tr>
<td>RM</td>
<td>Results Matrices</td>
</tr>
<tr>
<td>RPMC</td>
<td>Regional Project Monitoring Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>RPMES</td>
<td>Regional Project Monitoring and Evaluation System</td>
</tr>
<tr>
<td>RuMEPP</td>
<td>Rural Micro-Enterprise Promotion Programme</td>
</tr>
<tr>
<td>SIS</td>
<td>Supervision and Implementation Support</td>
</tr>
<tr>
<td>SSA</td>
<td>Special Services Agreement</td>
</tr>
<tr>
<td>TA</td>
<td>Technical Assistance</td>
</tr>
<tr>
<td>TOR</td>
<td>Terms of Reference</td>
</tr>
<tr>
<td>UN</td>
<td>United Nations</td>
</tr>
<tr>
<td>UNDP</td>
<td>United Nations Development Programme</td>
</tr>
<tr>
<td>UNICEF</td>
<td>United Nations International Children's Emergency Fund</td>
</tr>
<tr>
<td>USAID</td>
<td>United States Agency for International Development</td>
</tr>
<tr>
<td>WB</td>
<td>World Bank</td>
</tr>
</tbody>
</table>
1.0 INTRODUCTION

1.1 Background and context of the country study

The Government of the Philippines (GPH) recognizes the importance of evaluations as bases for transparency and mutual accountability to the citizens of both the development partner who finances the projects and the recipient country who benefits from the interventions. Evaluations help explain what works and what doesn’t work that provide good evidence for sound decision-making, refining government priorities and achieving development results. GPH’s greater ownership of the outcomes spelled out in the Philippine Development Plan (PDP or the Plan) led to a stronger need for evaluation capacity-building interventions.

The Study on Collaborative Partner-Donor Evaluation Work comes at an opportune time when policy makers are keen on the outcomes and impacts of development interventions, coinciding with initiatives and efforts to strengthen the GPH evaluation system. Recently, the GPH has just updated the Plan and revalidated its accompanying document, the Results Matrices (RM), which is the monitoring and evaluation (M&E) framework of the Plan.

Over the years, the GPH has been taking strides to improve its evaluation capacity and enhancing the quality of its evaluation outputs. It continues to engage in common opportunities for capacity-building to further strengthen the M&E of development results. The study takes stock of recent GPH experience in collaborative evaluation exercises and shall serve as a vehicle to engage various internal and external stakeholders in knowledge- and experience-sharing.

1.2 The country evaluation system

The National Economic and Development Authority (NEDA) is the premier socio-economic planning agency of the Philippines. Its major roles are: (a) National and Regional Development Plan and Program Coordination; (b) Public Investment Evaluation and Programming; and, (c) Development Plan, and Program/Project, Monitoring and Evaluation (M&E).

In carrying out the M&E function, the Monitoring and Evaluation Staff (NEDA-MES)\(^1\) is the overall in-charge of M&E of major programs and projects of the GPH funded by Official Development Assistance (ODA)\(^2\), as well as those funded by national government funds. It has been at the forefront of various capacity-building activities together with its 15 regional offices, the oversight and implementing agencies and local government units.

---

\(^1\) Per approved NEDA RatPlan; formerly the NEDA Project Monitoring Staff

\(^2\) Official Development Assistance (ODA) as defined by OECD-DAC refers to “Grants or loans to the Philippines which are: a) undertaken by the official sector; b) with promotion of economic development and welfare as the main objective; c) at concessional financial terms (is a loan, having a Grant Element of at least 25%).
The M&E of ODA is undertaken by both the government and development partners (DPs). On the part of GPH, M&E is conducted at the implementing agency (IA), oversight agency (OA), and inter-agency committees (IACs).

The M&E of implementation for both the ODA and local programs and projects vary at the IA level. The M&E functions may be (a) embedded within the Project Management Office (PMO); (b) fall within the responsibility of the planning/specialized unit within the IAs; or, (c) exercised by both the PMO and other units within the IA.

At the OA level, M&E is primarily done by NEDA, as mandated through Executive Order (EO) 230 (Reorganizing the NEDA), Republic Act 8182 (ODA Act of 1996), as well as EO 376 and EO 93 (Establishing the Regional Project Monitoring and Evaluation System or RPMES). NEDA conducts annual reviews of implementation of ODA and major locally-funded programs. On the other hand, the Department of Budget and Management (DBM) tracks the budget execution of government agencies through the Budget Performance Review (BPR) which is conducted every semester. Meanwhile, the Commission on Audit (COA) conducts audit of ongoing and completed projects for its annual submission to the Congress and other stakeholders.

For the IACs, the RPMES was established to facilitate project implementation and devolve project facilitation, problem solving and M&E to the regional, provincial, city and municipal levels. On the other hand, at the national level, the Project Implementation Officers (PIO) system was established in 2001 in response to the need to improve the country’s ODA absorptive capacity. Through the years, quarterly PIO meetings served as venues for sharing good practices in implementing projects/programs, discussing implementation issues, monitoring and reporting agency portfolio performance, and informing members of new policies and issuances governing project implementation, among others.

The evolution of the M&E focus, from project-level input-output M&E towards integrated sectoral results M&E, may be viewed in five time slices.
Prior to 1996, the M&E environment was characterized by a focus on selected major infrastructure projects and ODA-assisted projects. It was at this time that the Annual ODA Portfolio review started and its emphasis then was primarily on efficiency. From 1996 to 1999, following legislative and cabinet-level issuances, the M&E environment changed in favor of results-orientation at the project level. From 2000 to 2004, various policies and initiatives paved the way for a shift in attention to sectoral goals and approaches. From 2005 to 2008, the government entered into international agreements on aid and development effectiveness, and development actors started to imbibe and advocate for adherence to the PD principles. From 2009 to present, the M&E environment is characterized by increased coordination and cohesive strategies that employ results-based management tools and systems aiming for better governance, transparency, and accountability. At the moment, rigorous impact evaluation is gaining ground.

### 1.3 Methodology and limitations

After the CPDE Launching Workshop conducted in April 2014, the Philippines designated the Deputy Director-General for Investment Programming of NEDA as the Country Coordinator for the conduct of this study. A CPDE Secretariat was organized and is headed by the Director of NEDA-MES.

The Philippine CPDE Secretariat, comprised of NEDA-MES technical staffs, serves as the Study Team. The Study Team employed literature review and interviews as its primary methods of data collection. The literature reviewed consisted mainly of government documents in its collaborative dealings with development partners in the conduct of evaluation. The chief informants are selected technical personnel who had been involved in joint evaluations, particularly with the Japan International Cooperation Agency (JICA), and supervisions missions, particularly with International Fund for Agricultural Development (IFAD).

---

**CPDE COUNTRY STUDY SET-UP**

- OECD – EvalNet
- Philippines
- Country Coordinator
- CPDE Secretariat
  - Head (Director, NEDA-MES)
  - Study Team (NEDA-MES Technical Staff)
- GOJ-JICA
  - Joint Ex-Post Evaluation
- IFAD
  - Joint Supervision Support Missions
As the country study involves taking stock of past evaluation experiences where NEDA-MES technical staffs were actively involved, the Head of the CPDE Secretariat (as concurred by the Country Coordinator), decided to conduct the study in-house using NEDA resources. Tasking for the activity was guided by the set-up and involvement of technical staffs in past PD-related evaluations and monitoring surveys. Furthermore, the decision was further justified as the Study Team had to work on a tight timeline/deadline with no guaranteed donor funding. The arrangement was found to be efficient as they will also be the exact same people who would have to prepare the materials for the consultant and who would serve as resource persons for the consultants had the study been contracted out.

While the country study was conducted in-house, validation of the report was conducted separately by section, i.e. Case Study 1: Joint Ex-Post Evaluation of Selected Projects by the GOJ-JICA and the Philippines; Case Study 2: Joint Supervision Implementation Support Mission between GPH and the IFAD; and, Opportunities for Collaborative Partner-Donor Evaluation Work. The final outcomes of the two case studies were validated by GOJ-JICA and IFAD, together with GPH oversight and concerned implementing agencies, at the time of the conduct the evaluation works. On the other hand, the portion on Opportunities for Collaborative Partner-Donor Evaluation Work greatly benefitted from the GPH Monitoring and Evaluation Roadmap which was presented and validated in two separate fora where various development partners operating in the Philippines participated. The CPDE Secretariat was responsible in consolidating and putting together the country paper given these various experiences and documents.
PART I: REVIEW OF THE PARIS DECLARATION EVALUATION EXPERIENCE

2.1 The PDE process, and especially the partner-donor profile

The GPH endorsed the 2005 PD on Aid Effectiveness, as well as the succeeding Accra Agenda for Action (AAA) in September 2008. Compliance with these international commitments is steered by the Philippine Harmonization Committee (PHC), an inter-agency committee of the GPH.

The PHC, composed of representatives from oversight agencies i.e. Department of Finance (DOF) as Chair, National Economic and Development Authority (NEDA) as Co-Chair and with members - Department of Budget and Management (DBM), and Commission on Audit (COA) - was established to oversee the government’s harmonization agenda, with the support from the development partners. The agenda covers a set of initiatives to strengthen country systems bearing on government procurement, public financial management (PFM), gender, land acquisition and resettlement; ensure results-orientation at various levels (e.g., planning, programming, budgeting, monitoring and evaluation, and performance and management audit); and, address gaps in PD implementation.

In terms of monitoring and evaluating the implementation of the PD commitments, the PHC spearheaded the conduct of annual surveys covering calendar years 2005 to 2010 with NEDA acting as its Secretariat. The surveys were able to come up with a yearly series of data on the 12 PD indicators that covered all development partners operating in the Philippines which have extended ODA loans and grants. The surveys were mainly conducted using GPH manpower resources, with additional funding for meetings and logistical requirements provided by the Asian Development Bank Technical Assistance (ADB-TA) on Harmonization and Development Effectiveness and the German Government through the Kreditanstalt für Wiederaufbau Interest Differential Fund (KfW-IDF) Grant on Capacity Strengthening for Improving and Demonstrating Development Effectiveness and Managing for Development Results.

To complement the PD surveys, the Philippines also signed on to conduct the independent Country Level Evaluations (CLEs) supporting the PD, which were conducted in 2008 and 2010. The OECD-DAC, as overall secretariat for the CLE, provided the general framework for the CLE activity. As per design, a country evaluation team composed of independent consultants was engaged by GPH to conduct the two-phased CLE with Phase I dealing with input and output levels, conducted through a series of partner country, development partner headquarters, and thematic evaluations, and Phase II focusing on outcome and impact levels, and assessed whether the intended long-term effects of the PD are being achieved or advanced covering.

Two sectors were evaluated for both CLE I and II, namely, the health and rural development sectors. A three-person team was contracted to do the evaluation i.e. Team Leader together with the Rural Development Specialist and the Health Specialist. The procurement of the Evaluation Team was conducted thru direct contracting as individual consultants, given the highly specialized expertise and experience needed.
The conduct of the annual surveys and the CLEs were led by a National Evaluation Coordinator (NEC) who was appointed by the PHC and was supported by a reference/advisory group consisting of relevant national stakeholders including civil society and development partners. The NEC initiated, facilitated, contracted and managed the country level evaluation and provided feedback to the overall management and reference groups.

A multi-stakeholder National Reference Group (NRG), with members from selected Development Partners, Civil Society and Academe, was convened to manage and provide overall guidance to the surveys and the CLE. The NEC headed the Core Evaluation Team and served as the main point of communication between the Philippines and OECD-DAC.

**MANAGEMENT OF THE COUNTRY LEVEL EVALUATIONS**

**INTERNATIONAL REFERENCE GROUP**

- Secretariat

**MANAGEMENT GROUP**

- Philippines

**COUNTRY LEVEL EVALUATIONS**

- National Evaluation Coordinator

**IN-COUNTRY REFERENCE/ADVISORY GROUP**

- PHC, Dev’t Partners, Civil Society

**PHC – Philippines Harmonization Committee**
- DOF – Department of Finance (as Chair)
- NEDA – National Economic and Development Authority (as Co-Chair)
- DBM – Department of Budget and Management (Member)
- COA – Commission on Audit (Member)

**Development Partners:** ADB, JBIC, Austria, and Spain

**Civil Society:** Ibon Foundation, Social Watch, and University of the Philippines School of Economics

Funding for the conduct of the CLE I was provided by KfW-IDF which covered financing the three consultants inclusive of the conduct of consultation meetings, supplies and other logistical requirements. CLE II was likewise funded by KfW-IDF (for payment of the three consultants) with the Danish Institute for International Studies (DIIS) providing additional funding for logistics (i.e. consultation meetings, communications and supplies). It should be noted that both CLEs were primarily country-led activities with GPH providing the necessary support in terms of (a) engagement of independent consultants; (b) establishment of the NRG; (c) identification of sectors to be evaluated; (d) provision of technical support; and (e) refinements to the studies, among others. The draft CLE studies
were presented to Development Partners, for final validation, prior to submission to OECD-DAC. Funds provided under the KfW-IDF and UNDP likewise supported the attendance of GPH officials in various international PD-related workshops and fora.

The Philippines’ country level evaluation covered three distinct groups involved in the development process namely: development partners, country partners and civil society. These three are the major stakeholders in the development arena.

In the conduct of the PD annual surveys, some 18 development partners actively operating in the Philippines were the respondents. On the other hand, for the CLE, eight development partners were interviewed on the basis of the following: (a) magnitude of ODA provided to the Philippines; and, (b) presence in the selected sector to be evaluated. These development partners were: Asian Development Bank (ADB), European Commission (EC), International Fund for Agricultural Development (IFAD), Germany, Government of Japan-Japan International Cooperation Agency (GOJ-JICA), United Nations Development Program (UNDP), United States Agency for International Development (USAID), and World Bank (WB).

Meanwhile, eight government institutions were included in the evaluation as respondents to the interviews and surveys under the CLEs. These were: Department of Agriculture (DA), Department of Agrarian Reform (DAR), Department of Budget and Management (DBM), Department of Environment and Natural Resources (DENR), Department of Health (DOH), Commission on Audit (COA), National Economic and Development Authority (NEDA), and the Philippine Health Insurance Corporation (PhilHealth).

Finally, IBON Foundation, Council for Peoples’ Development and Governance and the Council for Health and Development, all representing the Philippine Civil Society Organizations, were likewise consulted in the consultation process and finalization of the PD monitoring and CLE I and II reports.

2.2 The intended and actual learning at the level of country individual actors, organizations, and networks

Initially, the Philippine government pursued the shift from input-output to outcomes monitoring. Budgetary constraint and perennial implementation problems experienced by priority programs and projects necessitated the need to ensure effectiveness, thus, prioritizing available resources among IAs. This was likewise consistent with calls from Development Partners for greater accountability for results/outcomes among government programs and projects which they supported.

Outcome monitoring was further institutionalized through the adoption of the NEDA Board Resolution No. 3 Series of 1999, which required the Investment Coordination Committee and Implementing Agencies (IAs) to report on project outcomes and impacts to further ensure that the objectives of development projects are indeed achieved.

Also noteworthy are the Public Expenditure Management (PEM) Reforms spearheaded by the government which aimed towards a results- and performance-based system with a
multi-year perspective, aimed at achieving fiscal consolidation, improving cost effectiveness and responsiveness, and achieving fiscal sustainability.

At the individual organization level, capacity building of government agencies, particularly on results monitoring and evaluation, was the top priority. This was made possible through a number of Technical Assistances (TAs) provided by various development partners to the oversight and implementing agencies i.e. ADB, WB, GOJ-JICA, KfW and the UN agencies (IFAD and UNICEF).

Finally, GPH experience with the PDE, particularly the creation of the National Reference Group, provided the opportunity to work directly with various stakeholders. Mutual accountability and transparency are ensured by subjecting the results of the PDE to a multi-stakeholder group. The PD opened avenues and greater opportunities for wider consultation and complementation of GPH efforts with all the development partners operating in the country.

In response to the PD principle mutual accountability and managing for results, the relationship between GPH and DPs was further institutionalized and solidified as evidenced by the signing of agreements for the joint conduct of evaluation exercises between NEDA and a number of DPs.

Furthermore, due to their involvement in the PD evaluation exercise, the different agencies, especially those in the health and rural development sectors became aware of the PD and its five principles, which otherwise would have been confined among the PHC member agencies and the DPs. Through the assistance of ADB and the UNICEF, Integrated Results Frameworks for these two sectors were developed that helped guide the two sectors in achieving its desired outcomes and impact.

The involvement of CSOs in the government evaluation process enriched the PD reports submitted by the Philippines. Furthermore, their initial participation in PD activities later expanded to their being involved in other government activities like the annual ODA portfolio reviews, M&E fora and the steering committee for the biannual conferment of awards to deserving IAs’ innovative strategies.

Overall, the PD and its five principles provided the common framework where the Government, DPs and CSO can work together anchored on the blueprint for achieving the country’s goal as stated in the Philippine Development Plan.

At the outset, GPH considered that the initiatives toward aid effectiveness agenda i.e. procurement, PFM, M&E were already evident in the Philippine government processes, predating the PD.

2.3 An analysis of the contribution of the PDE to strengthening the country evaluation system

The PD provided the policy framework for donor-partner cooperation. It held both parties accountable (mutual accountability principle, in particular) for the delivery of results,
which has led to an increase in joint evaluations between development partners and country signatories, such as the Philippines.

Through its participation in the CLE, the government was able to analyze the relevance and effectiveness of the implementation of the PD in the country, and assess whether the intended short and long term effects of the PD—in terms of development results—are being realized. The country’s PDE experience highlighted the PD principles where the country has made significant progress, and what areas are lagging behind. This is particularly important as it brought to GPH’s attention those areas/PD pillars which the country need to focus on.

The PD served as GPH leverage for DPs to harmonize and align with government country systems in the areas of procurement, Public Financial Management and M&E. It may be noted that in the development of these country systems, financial support were provided by a number of DPs.

2.4 An assessment of the extent to which the PDE exercise may or may not prefigure future partner-donor evaluations.

The outcome of the PDE studies highlighted what GPH is aware of from the very start: that there is a need to fully develop and let the culture of evaluation take root in the country system. While several interventions have been started, there is not enough resources and skills to capacitate the whole bureaucracy. It also brought to the fore that development partners operating in the Philippines have their own policies and evaluation guidelines that need to be harmonized, consistent with the OECD-DAC criteria. Likewise, all country and development partners must develop and upgrade their skills in the conduct of evaluations.

It is recognized that evaluation is a powerful tool that explains what works and what doesn’t as it creates an enabling environment for evidence-based decision making. This is very useful in addressing the weak linkages that exist in the public sector management—from planning to budgeting, implementation, monitoring and evaluation.

As an offshoot of the PDE studies, several interventions/initiatives took place. Noteworthy is the development of the in-country National Evaluation Policy meant to provide the overall framework to institutionalize an “evaluation culture” in the Philippine bureaucracy. Recognizing the continuing challenge on M&E capacity, an M&E road map was likewise formulated which broadly highlights the key areas (in terms of M&E) which require more focus, and of which future donor-partner collaboration can potentially be pursued.

Given the collaborative nature of the PDE exercise, there is now broader discussions in terms of making programs and projects more effective as the various country assistance strategies of the DPs operating in the country are anchored and being aligned with the Philippine Development Plan and its Results Matrices.
PART II: INSTRUCTIVE CASE STUDIES OF OTHER COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATIONS

There are several completed and ongoing collaborative works between the GPH and development partners. For this study, two case studies are highlighted that have helped, and continues to help, in further strengthening the GPH evaluation system.

Case Study 1: Joint Ex-Post Evaluation of Selected Projects by the Government of Japan-Japan International Cooperation Agency (GOJ-JICA) and the Philippines

Over the past several years, the Government of Japan, through JICA (formerly Japan Bank for International Cooperation, or JBIC), has been the biggest source of ODA in the Philippines. The JICA conducts evaluation as per established practice for efficient and effective implementation of ODA projects in the Philippines.

The joint ex-post evaluation between the Governments of Japan and the Philippines, represented by JICA and NEDA respectively, covered 14 completed JICA-assisted projects (Appendix A). Complementing this, JICA also held a series of evaluation seminars for NEDA technical staffs, with the aim of enhancing local capacities to conduct country-led evaluations.

Key dates

The joint evaluation was originally planned over a three-year period starting CY2006. But the agreement was extended for another three years culminating in CY2012. Overall, there were six annual joint ex-post evaluations conducted.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Milestones</th>
<th>Initial Three-Year Agreement</th>
<th>3-year Extension of Agreement</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Year 1</td>
<td>Year 2</td>
</tr>
<tr>
<td>No. of Projects</td>
<td>3</td>
<td>3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Partner-donor profile

The JICA Headquarters in Tokyo, through its Project Development Department - Evaluation Office, decided to undertake joint ex-post evaluation with GPH thru NEDA. The partner-donor profile is described below:

- Deciding to conduct the evaluation, incl. date, scope, main purpose: A Memorandum of Understanding (MOU) was signed on 22 May 2006 between JICA (then JBIC) and the GPH (represented by NEDA) to undertake joint evaluation. The MOU established the plan to undertake joint ex-post evaluations of ODA-loan projects financed by JICA in the Philippines, two to three years after completion. JICA and NEDA set forth the activities to be carried annually by signing Implementation Programs on Joint Evaluation Scheme.
The purpose of the joint ex-post evaluation is to further enhance the evaluation capacity of the GPH, particularly of the NEDA - MES through the transfer of evaluation techniques and methods from JICA to NEDA.

- **Establishing the cooperation arrangements**: Through the annual Implementation Programs (IPs) on Joint Evaluation Scheme, clear delineation of partner and donor responsibilities were established. At the start of each annual joint ex-post evaluation undertaking (following the Japanese Fiscal Year of April to March), the IPs were discussed and agreed upon by both parties.

- **Raising and channelling financial resources**: At Year One up to Year Two of the MOU, JICA, through the independent evaluator, financed all the attendant costs involved in the training of selected personnel of NEDA and implementing agencies, i.e. Department of Public Works and Highways and Department of Transportation and Communications (DPWH and DOTC) at JICA HQ in Tokyo, as well as costs for the conduct of actual evaluations. Thereafter, in the conduct of the joint ex-post evaluation activities, JICA financed the conduct of meetings, surveys, field visits (activities related to the actual evaluations) and lecture – workshops (for capacity development). All local travel costs of NEDA’s entire evaluation counterpart staff were initially borne by JICA in the first two years of the joint evaluation. Starting on the third year, NEDA covered all such costs.

- **Establishing the management structure**: The NEDA – MES, as the lead oversight M&E unit of the GPH, coordinated and managed the joint ex-post evaluation exercise with JICA. During the initial years, the consultants’ outputs were submitted to the JICA Headquarters, while NEDA management cleared the outputs of the NEDA technical staffs prior to the presentation of the final evaluation report to the various stakeholders. The need to come up with a different management structure (i.e., separate clearing/approving entity) was later on deemed necessary especially on projects which yielded different ratings by the external consultants and the NEDA representatives.

- **Referring to evaluation standards**: Both parties agreed to use the JICA evaluation methods for ex-post evaluation through the transfer of evaluation techniques, from JICA to NEDA, for projects financed by JICA in the Philippines. The JICA evaluation methods are in accordance with the OECD-DAC’s guidelines.

- **Developing the terms of reference**: For the joint ex-post evaluation, the TOR was jointly prepared by NEDA and the JICA independent evaluator. It was later formalized through the Implementation Program on Joint Evaluation Scheme in the Philippines which was signed by the Directors of NEDA – MES and JICA Headquarters - Evaluation Office. The TOR particularly specified the scope of work of both independent evaluators and NEDA.

- **Procuring the evaluation services**: JICA was the responsible procuring entity for the engagement of independent evaluators. The JICA procurement procedures were used in the selection of the independent evaluators since the evaluation exercise is subsumed in JICA’s regular conduct of evaluation.
• **Setting contractual relations:** The selection of qualified Japanese consulting firms was done by JICA HQ through competitive bidding. The contractual obligations was established between the JICA and the independent evaluators. The evaluations were entrusted to JICA-selected experts as independent evaluators (i.e., Sanshu Engineering Consultants for the first three-year joint evaluation agreement and IC Net Limited for the next three-year period), who also engaged local consultants as supporting staff in consultation with NEDA.

• **Setting the composition of the evaluation team:** A project evaluation team was composed of one Japanese consultant and his Filipino support staff as independent evaluators, and about five NEDA-MES technical staffs with relevant M&E skills and sectoral knowledge. During the final three years of the joint exercise, NEDA-MES representatives were each assigned with a different evaluation criterion to make their own assessments, to write and to defend their evaluation findings.

• **Developing the evaluation method:** The joint ex-post evaluation adopted the JICA Evaluation Method. It assessed relevance, effectiveness, efficiency, impact (subsumed under effectiveness) and sustainability of completed projects, in accordance with the DAC evaluation criteria. Said method used the prescribed JICA Evaluation Rating Flowchart. During this time, the GPH has yet to develop its own ex-post evaluation system.

• **Formulating draft evaluation results:** The evaluation results in all the five criteria in evaluation summaries (tabular forms) were jointly drafted by the NEDA technical staffs and the external evaluators. The full blown evaluation report was then drafted by the external evaluator with inputs from NEDA. A wide range of stakeholders, particularly implementing agencies, were involved in the provision of necessary data and information.

In the early stages of the joint evaluation, there were disagreements on the evaluation results. The disagreements happened in the ex-post evaluation of at least two projects and involved different ratings (overall project rating and/or rating for certain criterion), and inclusion of lessons learned other than those generated by the independent evaluator. Cognizant that similar incidents may occur in the future, NEDA requested that it be allowed to produce a separate evaluation report where necessary, or at least to present its own rating of the projects during the wrap-up presentation of the evaluation results to the stakeholders.

• **Assessing evaluation quality:** The independent evaluator’s work was subjected to periodic review by JICA, which attended meetings among the independent evaluator and NEDA, and/or other organizations concerned as necessary.

• **Discussing draft evaluation results:** The results of ex-post evaluations, including recommendations, were reported by the joint evaluation team to concerned NEDA staff and management and implementing agencies to acquire for further relevant comments.

• **Finalizing the contents of the report:** The final reports took into account comments gathered from IAs and beneficiaries during the presentation of the draft reports, or solicited by JICA in writing and communicated to the independent evaluator for consideration.
• **Disseminating results:** Joint NEDA – JICA Ex-Post Evaluation Feedback Seminars were conducted as a culminating activity of the joint evaluation exercises. During these seminars, the evaluation teams presented the final evaluation findings to both GPH and JICA stakeholders. The final reports were later on published on the JICA website and the JICA Annual Evaluation Reports.

• **Assuring the follow-up of utilization:** Findings of the joint ex-post evaluation were included in the Annual ODA Portfolio Review Reports submitted to Philippine Congress every 30th of June. Among others, the findings, particularly the lessons learned and recommendations, also became inputs to the End-of-Project reports and technical briefing notes which were prepared by the NEDA – MES as well as to the program/ project (ex-ante) evaluation reports prepared by the Sector Staffs at NEDA.

**Capacity-friendly features**

The joint evaluation had the following capacity-friendly features:

• **Launching an evaluation at a time which fits the needs of the partner country.** The evaluation was launched at a time which matched the partner’s needs. Specifically, the NEDA-MES, raised the need to establish an evaluation system in the evaluation feedback seminar held in Manila in September 2005, and the evaluation seminars in Tokyo.

• **Involving relevant country organizations on the demand side.** The NEDA-MES performs the monitoring and evaluation functions at the national level. Its non-involvement in the direct implementation of projects, while being associated with a wide range of stakeholders, can facilitate arranging of interviews and other data gathering techniques required by the independent evaluators.

The signing of the annual Implementation Program on the Joint Evaluation Scheme provided opportunities to conduct other activities such as evaluation seminars for the NEDA Technical Staffs and those which were not explicitly included in the joint ex-post evaluation. The annual signing between the two governments, in essence, paved the way for annual reviews, which brought forth enhancements throughout the duration of the joint ex-post evaluation.

• **Responsibilities** entrusted to the partner organization were clearly defined. Involvement/ responsibilities of NEDA-MES increased over the years. During the later years of the joint exercise, NEDA technical staffs were involved in the following activities, among others: (a) designing questionnaires; (b) report writing; (c) project site visits; (d) focus group discussions with beneficiaries; and, (e) interviews with officials from the implementing agencies.

The actual evaluations were complemented by classroom-type trainings, with selected NEDA technical staffs as lecturers. This arrangement helped ensure the sustainability of the ex-post evaluation exercise.
In cases of differences in views regarding the evaluation findings, the NEDA was given the option to prepare a separate report from the independent evaluator.

A wide range of stakeholders, particularly implementing agencies, were involved in the provision of necessary data and information.

The evaluations were conducted in accordance with the Guideline for JICA Evaluation System. It should be noted that at the time of the evaluations, the partner had yet to come up with an evaluation system of its own.

**Learning**

**Individual learning**

- Technical personnel from the NEDA – MES gained deeper understanding on the JICA ex-post evaluation processes through the M&E capacity development seminars and the actual conduct of the joint ex-post evaluation. Through its “learning-by-doing” approach, the NEDA-MES technical staffs were exposed to various activities related to ex-post evaluation, e.g., conduct of actual beneficiary surveys and focus group discussions with stakeholders, preparation of survey questionnaires and assigning ratings to each evaluation criteria, among others.

- By participating in field visits, the NEDA representatives likewise gained information on the issues and implementation status of ODA programs and projects. The lessons learned from the ex-post evaluations also gave valuable insights for future implementation of similar ODA programs and projects.

**Organizational learning**

- The exercise resulted in a deeper understanding of evaluation concepts and processes by the Philippine side and an increased awareness on both sides about what it takes for development cooperation to contribute to sustainable development in the partner country, among others. Thus, NEDA-MES made a conscious effort to disseminate outputs of the activity to concerned implementing agencies and ex-ante appraisal units of NEDA to serve as inputs for the review of future projects.

- Through the joint ex-post evaluation exercise, the NEDA learned that different development partners have various evaluation rating schemes, hence, realized the need to establish own country systems related to evaluation. The joint-evaluation exercise provided valuable experience essential in coming up with the GPH’s own system on evaluation, e.g., Ex-Post Evaluation Manual.

- During the course of its joint ex-post evaluation undertakings with JICA, NEDA noted some issues on the latter's evaluation process, which it tried to address in the drafting of GPH Ex-Post Evaluation Manual. It is hoped that a more robust and defensible evaluation ratings of completed projects would result from the use of the GPH Manual.
As an exit strategy for the joint ex-post evaluation exercise, NEDA formulated the Action Plan for the Enhancement of National Evaluation Capacities after the expiration of the initial three-year arrangement (2008). This is to ensure that the technical expertise gained by the NEDA and other GPH personnel are sustained and continuously improved even beyond the last year of the joint exercise. Among others, the strategy involved the training for Results Monitoring and Evaluation for staff of NEDA and other relevant agencies. In the last part of the training, NEDA-MES took on a more active role and served as the trainors of staffs from the NEDA Regional Offices.

A defined management structure (separate clearing/approval entities for both partners) is necessary especially for joint exercises conducted by two governments. While the ex-post evaluations were jointly conducted, it is inevitable that both parties may yield different evaluation findings. Hence, there is a need to maintain independence and mutual exclusivity of both partners (i.e., one does not control the findings of the other) to lessen the contamination of the evaluation process, to minimize any forms of bias and for validation purposes.

Network learning

During the 1st Monitoring and Evaluation (M&E) Network Forum in November 2011 which was spearheaded by the Philippines M&E Network, a representative from JICA shared the experiences from the Joint NEDA-JICA Evaluation Exercise. Highlighted in the presentation are the following: (a) challenges from the past joint evaluations; (b) lessons learned; and (c) future directions of joint evaluation exercises.

There is value in sharing the results of the evaluation with the Philippines M&E Network and with a wider audience especially oversight agencies to increase awareness of realities in project implementation. Further, there is an apparent need to share findings especially on lessons learned from completed projects to government agencies to improve the design of similar projects in the future.

Case Study 2: Joint Supervision Implementation Support Mission between GPH and the International Fund for Agricultural Development (IFAD)

Since 1978, the IFAD has provided assistance in agricultural development to the Philippines. The IFAD Knowledge Management Office conducts evaluation of implementation of all IFAD-assisted programs and projects in the country. Meantime, the NEDA as an oversight agency, is mandated to perform M&E functions for all development programs and projects being funded by ODA.

To improve the efficiency and effectiveness of implementation of all IFAD-funded programs and projects, and at the same time enhance the capacity of NEDA in results-based M&E, both IFAD and NEDA agreed to work in partnership on the conduct of Joint Supervision and Implementation Support (SIS) missions.
SIS missions normally last for 14 days, and are conducted at different stages of project implementation: (a) early stage (after project effectivity), (b) at regular monitoring which is conducted every eight months for ongoing programs and projects, (c) during midterm review (MTR), and (d) at project completion. The first supervision mission is usually carried out six months to a year after the project is declared effective. Thereafter, supervision missions are required on an annual basis. Midway through the project’s life, a MTR is undertaken to re-visit the project design to assess whether restructuring is necessary. Succeeding supervision missions focus on the project’s sustainability. At the end of the project cycle, a Project Completion Review (PCR) review mission is conducted to assess project performance and generate lessons learned.

Similar with how the OECD-DAC\(^3\) defines evaluation, IFAD SIS missions also examine ongoing or completed projects, assess project development objectives (taking into account outcomes that were already achieved and the likelihood that the development impact will be realized), review project implementation performance (whether expected outputs are achieved on time and all funds are released on time), and evaluate project sustainability (the likelihood that the benefits will be realized and will endure even after the project).

**Key Dates**

The Joint SIS evaluation was launched in 2008. Since then, the joint evaluation activity is still an ongoing undertaking between NEDA and IFAD. To date, a total of 20 Joint SIS missions have already been conducted for four IFAD-assisted projects being implemented/implemented in the Philippines, namely: Rural Micro-Enterprise Promotion Programme (RuMEPP), Second Cordillera Highland Agricultural Resource Management Project (CHARMP2), Rapid Food Production and Enhancement Programme (RaFPEP) and Northern Mindanao Community Initiatives and Resource Management Project (NMCREMP).

<table>
<thead>
<tr>
<th>Project Title</th>
<th>Launch</th>
<th>Reporting Phase</th>
<th>Publication</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>NMCREMP</td>
<td>12 March 2008</td>
<td>February-March</td>
<td>June-September</td>
</tr>
<tr>
<td>CHARMP2</td>
<td></td>
<td>February-March</td>
<td>June-September</td>
</tr>
<tr>
<td>RaFPEP</td>
<td></td>
<td>July-August</td>
<td>November-January</td>
</tr>
<tr>
<td>RuMEPP</td>
<td></td>
<td>October-November</td>
<td>February-May</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Partner-Donor Profile**

IFAD engaged a team of consultants which is complemented by technical staffs from the NEDA as representatives from GPH. The team closely worked with all project stakeholders, particularly the target beneficiaries, local government units, people’s organizations and oversight and implementing agencies. The partner-donor profile is described below:

- **Deciding to conduct the evaluation, including date, scope, main purpose:** A Memorandum of Understanding (MOU) was signed on 12 March 2008 by IFAD and NEDA

\(^3\) OECD-DAC definition of evaluation: the systematic and objective assessment of an on-going or completed project, programme or policy, its design, implementation and results; the aim is to determine the relevance and fulfilment of objectives, development efficiency, effectiveness, impact and sustainability.
to undertake the joint evaluation. Said MOU is automatically renewed every three years unless terminated by either party.

At the project level, IFAD, through its Country Program Manager (CPM), determines the timing, scope, purpose and implementation arrangement of the mission, in consultation with the Project Management Office (PMO) and concerned implementing agency.

- **Establishing the cooperation arrangements:** The roles, responsibilities and implementation arrangement of both IFAD and NEDA are clearly defined in the MOU. At the project level, the TOR spells out the responsibilities and scope of work for each mission team member.

- **Raising and channelling financial resources:** IFAD resources are used to pay for the remuneration of consultants employed. Meantime, the Project Management Office (PMO)'s counterpart includes provision of land transportation for field visits, and logistical arrangements for meetings, interviews, and field visits.

- **Establishing the management structure:** The Aide Memoire of the report using IFAD-prescribed format is signed off by a Senior Official of the concerned agency and IFAD's Country Program Officer.

- **Referring to evaluation standards:** Both partners agreed to conduct the evaluation in accordance with IFAD’s guidelines and quality standards. In line with the IFAD SIS Policy and Guidelines, projects are assessed depending on the type of SIS mission:
  
  o Early stage supervision - ensures that the necessary systems are put in place;
  o Midterm Review - looks at technical and institutional issues relating to project design
  o Regular monitoring - focuses on project implementation progress, outputs and outcomes, sustainability and fiduciary reviews
  o Late stage supervision - looks at the sustainability of project benefits even after project completion, as well as sustainability of the institutions

- **Developing the terms of reference:** The draft TOR of the mission is prepared by the IFAD CPM in line with the IFAD SIS Policy and Guidelines. The TOR is then provided to the PMO, implementing agency and team of consultants (including the NEDA representatives), for review and comments before finalization.

- **Procuring the evaluation services:** IFAD is responsible for the procurement and selection of consultants as governed by the IFAD procurement guidelines.

- **Setting contractual relations:** The evaluation is entrusted to a team of consultants led by an IFAD-selected Team Leader. A contract, through a Special Services Agreement (SSA) for both foreign and local consultants, is entered into with all members of the team. Said SSA includes the duration of assignment, costs for travels and professional fees and description of duties and tasks to be performed by each team member.
- **Setting the composition of the evaluation team:** The SIS team is composed of a team of consultants: Team Leader, sector specialists, IFAD Country Program Officer and NEDA representatives. The team works under the supervision of the IFAD Country Program Manager (as approving authority for contractual arrangements and final acceptance of report). For the NEDA representatives, there are two MES personnel as members of the mission team with assigned specific tasks, usually in the areas of M&E, project management, institutional development, knowledge management, gender and poverty.

- **Developing the evaluation method:** The evaluation method used follows the IFAD M&E Guidelines and SIS templates prescribed which are discussed with all the team members and the PMO at the start of the mission. The data collection method, itinerary and work plan are also discussed.

  Focus-group discussions with the project beneficiaries, interviews with key government officials and project implementers, project site visits/inspections and review of relevant documents are used to obtain relevant information.

  Documents reviewed include project’s Annual Work Plan and Budget (AWPB), financial statements and audit reports, Results and Impact Management System (RIMS) report, monitoring reports, among others.

- **Formulating draft evaluation results:** The draft evaluation results are prepared by the SIS team following the prescribed IFAD templates consisting of the following sections: (a) Introduction; (b) Overall assessment of project implementation progress; (c) Outputs and Outcomes; (d) Project Implementation Performance including project management performance, effectiveness of M&E activities, performance in reaching out to the intended target groups, achievements related to knowledge management and in the area of partnership; (e) Fiduciary Aspects; (f) Sustainability; (g) Impact; and, (h) Conclusion.

- **Discussing draft evaluation results:** At the field level, exit conferences are held with project beneficiaries to discuss initial findings and actions required to promote sustainability. At the project level, wrap-up meetings at the regional and national levels are conducted where accomplishments, emerging results, issues, recommended actions and timelines are discussed with the concerned PMO, implementing agency and oversight agency (NEDA).

  For the past 20 SIS missions jointly conducted by IFAD and NEDA, while there have been debates on the final rating of the project's performance, differences in opinion are usually threshed out and resolved during team discussions prior to arriving at the final rating. Thus, a request to create a separate SIS mission report was not deemed necessary.

- **Finalizing the contents of the report:** The final report incorporates comments generated during the presentation of draft report to the concerned senior officials of the implementing agency. The final overall rating is reached through a consensus among the team members.
- **Disseminating results:** The final reports are provided to the concerned agency and NEDA, and also published in the IFAD website following dissemination protocols of IFAD.

- **Assuring follow-up of utilization.** Findings of the SIS missions, especially on the progress of implementation and identified implementation issues were used as inputs to NEDA-MES’ quarterly monitoring of implementation of programs and projects funded by ODA. Report on project outputs and outcomes as well as lessons learned are also incorporated in the overall annual ODA review report which is submitted to Philippine Congress every 30th of June.

  Results of the evaluation report are also used in succeeding SIS missions to determine progress of actions taken on previous mission recommendations.

- **Assessing Evaluation Quality:** Based on the IFAD SIS Policy and Guidelines, quality control of all supervision and review mission reports is undertaken by IFAD at the headquarters at three levels. First, a questionnaire is sent to the project management teams to solicit their feedback and comments on the quality of the missions. Second, there is a review of the mission reports including the project status and ratings (PSR) with the country programme manager and/or country programme officer led by an external quality assurance reviewer. Third, there is an expanded peer review to include other IFAD staff of the Asia Pacific Division (APR), Finance Officer of the Financial Services Division and/or Legal Counsel at IFAD headquarters. Supervision and review mission reports will incorporate the comments of the final review before finalisation.

**Capacity friendly features**

The joint evaluation had the following capacity-friendly features:

- **Involving relevant country organizations on the demand side.** The NEDA-MES performs monitoring and evaluation functions at the national oversight level. It is not directly involved in the implementation of development programs and projects. However, such institution being associated with a wide range of stakeholders, can provide support to evaluation by facilitating conduct of interviews and other data collection methods as required by the team.

  NEDA is given the opportunity to identify individuals participate in the SIS missions. IFAD allowed NEDA to strategize and send appropriate personnel to the mission, as part of its manpower capacitating plan. NEDA representatives are treated as equal members of the team. They share the same degree of responsibility with other team members in leading FGDs and interviews, drafting of reports, and reporting of findings to concerned stakeholders.

- **Responsibilities** of the partner organization are clearly defined. NEDA staffs are an integral part of the evaluation team with major contributions, both in the conduct of the actual evaluation and drafting of the report.
Sections of the report assigned to NEDA staff were Project Management Performance, Monitoring and Evaluation, Institutional Arrangement, Gender focus, Poverty focus, Knowledge Management, and Effectiveness of Targeting Approach. NEDA staff also participated in actual project site visits, focus-group discussions with beneficiaries and interview with relevant project officials.

- **Draft evaluation results** were discussed with country stakeholders.

**Learning**

**Individual Learning**

- The NEDA representatives involved in the evaluation missions gained knowledge and enhanced their evaluation capability through their “learning-by-doing”/hands-on experience in conducting actual evaluation (conduct of focus-group discussions and surveys with beneficiaries, interviews with project implementers and key officials, use of data collection tools, and report writing)

- The NEDA representatives are kept abreast of the actual situation on the ground, which are at times not reflected in regular agency monitoring reports, through their participation in the actual field visits and interview with relevant stakeholders.

**Organizational Learning**

- Exposure to various distinct evaluation methodologies of development partners all the more reaffirmed the need for the country to come up with its own evaluation system, i.e., Ex-Post Evaluation manual.

- Participation in the joint exercise highlighted the need for further strengthening and retooling of in-house capacity in evaluation, and involvement of all personnel for them to gain first-hand experience in evaluation.

- Joint cooperation and partnership agreement with development partners proved to be effective in hastening NEDA’s capacity development via participation in missions.

**Network Learning**

- Evaluation results and lessons learned from joint evaluations with development partners would be more meaningful and valuable when shared with relevant stakeholders, especially oversight agencies, as they become aware of the realities in project implementation.

- NEDA can take advantage of existing knowledge management and learning events i.e., the annual Philippines M&E Network forum, to ensure that evaluation results reach a wider scope of audience and community.
Part III: Opportunities for Collaborative Partner-Donor Evaluation Work

The GPH’s thrust on performance-based decision making in planning and budgeting highlights the role of evaluation and necessitates continuous efforts to intensify M&E to further complement the advancements that have already been achieved.

Consequently, the crafting of the National Evaluation Policy by the government stems from the recognition that evaluation is a crucial function that informs decision-making. The National Evaluation Policy provides a policy framework to guide evaluation activities and contains a set of policy statements on it will promote and strengthen the practice and use of evaluations.

Likewise, efforts to strengthen existing institutions and mechanisms involved in M&E was identified to be given utmost priority. For instance, the RPMES was established to facilitate project implementation, and devolve project facilitation, problem solving and M&E to the local levels with the extensive participation of various stakeholders. The RPMES as a mechanism should then be utilized and involved institutions, particularly those in the local levels, should be strengthened.

Notably, the government is also in the process of drawing an M&E roadmap, a shared M&E agenda for greater harmonization of efforts as well as for alignment of assistance. A shared M&E agenda will ensure a more holistic approach on the government’s M&E efforts which include identification and implementation of necessary initiatives as well as synchronization of timelines, among others. Likewise, such will guide development partners in carrying out their assistance strategies as such must come under the ambit of country ownership as the primary principle in the Paris Declaration of Aid Effectiveness, and amplified in succeeding High Level Fora on Aid Effectiveness (i.e., Accra Agenda for Action, Busan Outcome Document).

Hence, the following opportunities for collaborative partner-donor evaluation work are identified under the context of the M&E Roadmap and in consideration of related policies, institutions and mechanisms.

---

4 The GPH has achieved significant gains in integrating results-based management (RbM) culture in its M&E processes. Continuing efforts evident in the recent issuances of policy instruments affirmed the commitment of GPH in continuing the key reforms in RbM.

5 Several rounds of consultations were conducted with different stakeholders, i.e., implementing and oversight agencies, NEDA Regional Offices, civil society organizations, and the academe, to seek their inputs/comments on the draft National Evaluation Policy. These comments were incorporated in the draft Policy which is targeted to be finalized within CY 2014.

6 The M&E roadmap aims for an integrated results-oriented M&E system for the GPH. It draws the government strategies towards: (a) enhancing the conduct of plan, programs and project level monitoring and evaluation in support to the achievement of planned development outcomes; and (b) strengthening the capacity of the bureaucracy to conduct results-based M&E (RbME). Further, the availability of the government’s M&E roadmap engages a broader set of players to continuously refine existing M&E systems as it feeds to both planning, programming and implementation. Intensifying M&E supports the government’s efforts and public’s demand on instilling transparency and accountability for results in the bureaucracy, apart from performance measurement.
Joint GPH and Development Partner Evaluation Work

Needless to emphasize the benefits of joint evaluation works such as learning, mutual accountability and cost savings, the country will greatly benefit from joint evaluation works particularly in the following areas:

- **Sector Evaluation.** Initially starting at project-level input-output M&E, various initiatives have shifted focus both to project-level results M&E and to sectoral input-output M&E. Both these latter stages built the orientation and capacity of the government into taking on a bigger development evaluation initiative of achieving an integrated sectoral RME framework. The need for continuous work in evaluating various sector’s performance against the national development plan’s targets opens opportunities for joint evaluation between development partners and government (both oversight and implementing agencies).

- **Impact and Ex-Post Evaluation.** In view of the government’s thrust on performance-based decision making, there is an apparent increase in demand for impact evaluation so as to measure the effectiveness of development intervention and to improve future policy, program and projects through feedback of lessons learned.

  Joint conduct of impact and ex-post evaluation by government agencies (oversight and implementing agencies) and development partners will improve the former’s capacity to do such type of evaluation.

  Notably for the ex-post evaluation, the GPH drafted a manual\(^7\) to serve as a guide to equip users with the necessary concepts, methodologies and forms in conducting ex post evaluation that is consistent with international standards and Philippine evaluation instruments. Hence, in the conduct of the joint ex-post evaluation work\(^8\), the country will benefit in learning from the methodology of various development partners while pre-testing the country’s own methodology. The ex-post evaluation manual may then be enriched with actual ex-post evaluations experiences conducted.

- **Disaster-related Evaluation.** Evaluation works related to disasters are very timely in the case of the Philippines, in lieu of the recent events such as the destruction from typhoon Haiyan and Bohol earthquake. Said evaluation is crucial to ensure that the various interventions and aid for recovery and rehabilitation initiatives are indeed responsive.

Joint GPH and Development Partner Capacity Building

The recent government reforms on performance-based decision making and results-based management has created an unprecedented demand for evaluation that the current supply of in-country evaluation experts/practitioners cannot meet. The NEDA, as part of its mandate, has been providing evaluation capacity building to government agencies to a limited extent. Several

---

\(^7\)Draft Ex-Post Manual is currently in its final stage of revisions, after which it will be pre-tested in ex-post evaluating selected programs and projects.

\(^8\) The DPs will use their evaluation methodology and the government will use its own evaluation methodology.
technical assistance from various development partners have been provided to the government to strengthen the country’s evaluation capacity, however gaps in evaluation supply and demand still persist. The following are some of the identified capacity building needs of the country:

- **Evaluation Training and Workshops.** Continuous training and workshops on the different types of evaluation, i.e., ex-ante, mid-term, end-of-project, ex-post, and impact evaluation, are needed to sustain the evaluation capacity in each institution. The learning-by-doing approach has proven to be effective in the transfer of knowledge in this field as evidenced by the several rounds of joint evaluations between NEDA and JICA/IFAD. The focus of the capacity building efforts should be on implementing agencies as well as local government units (LGUs) so as to capacitate them in time for the implementation of the National Evaluation Policy.

- **Strengthening of the Philippine Statistical Authority (PSA).** The PSA is the central statistical authority of the government that produces primary data and compiles indicators in the areas of economics (national accounts, economic indices, foreign investments), social (poverty, human development index, gender and development), environmental, governance (good governance index), and multisectoral (MDGs).

Evaluation studies usually rely on statistical data to determine the effectiveness of a certain program, project or policy, and the more rigorous the evaluation study is, the more extensive data it requires. It is therefore imperative for the statistical agency to be strengthened to produce good quality data with integrity. The PSA also needs to be further capacitated as it is now tasked to produce data on some of the indicators identified in the Results Matrix of the Philippine Development Plan.

- **Participation in Evaluation Reference or Quality Assurance Groups.** Large-scale international/regional evaluations usually have Reference Groups⁹ or Quality Assurance Groups that provide strategic directions for the evaluation. Participation of the Philippines in these Groups will expose the evaluation champions of the country to the evaluation calibre at the international level and therefore may promote the same quality and standards to the country.

Aside from capacity building for evaluation, another opportunity for collaboration with Development Partners is the strengthening of networks/associations established for monitoring and evaluation.

- **Strengthening of the M&E Network Philippines.** In recent years, we have seen communities of practice (CoP) on evaluation proliferate at the national, regional and international level, contributing greatly in sharing and exchanging knowledge and information on evaluation principles and studies. CoPs are thriving in the development scene as they promote peer-to-peer collaborative networks and are mainly driven by willing participation of its members focused on learning and capacity building.

---

⁹ “A reference group is an interface between the evaluation manager and the external evaluation team. Its members help the external evaluation team to identify data sources and to access them. They validate the evaluation questions, and discuss the conclusions and recommendations.” from [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/methods/mth_stg_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/methods/mth_stg_en.htm)
In the Philippines, the M&E Network Philippines was established in 2011 to provide a venue for continuing and meaningful exchanges of ideas, experiences and lessons among evaluation stakeholders (e.g., evaluators, users of evaluation outputs, policymakers) to further enhance M&E capacity development in the country. Also, the Network is envisioned to advance professionalism in the M&E community and to instill a culture of evaluation in the country.

A highlight activity of the Network is the holding of an annual forum with the first launched in 2011 and was participated in by about 200 representatives from various government agencies, development partners, civil society organizations, academe, and independent M&E practitioners.

In comparison with other CoPs, the M&E Network Philippines is still in the infant stage but with promising potential in providing a wider platform for capacity building on evaluation. CoPs, in general, can fulfill various functions, such as filtering (managing information disseminated to the community), amplifying (promoting new studies/approaches and making them more understood), and community-building (promoting and sustaining the values/standards of the organization). These functions, if tapped appropriately, can complement the government’s efforts in engendering its evaluation agenda in the country.

To capitalize on the initial success of the M&E Network Philippines, it needs to be strengthened as a community of practice which can be a point of collaboration with development partners. UNICEF has been providing technical and financial support to the Network since its creation in 2011. Likewise, the ADB-supported Asia-Pacific Community of Practice on Managing for Development Results (APCoP-MfDR) has collaborated with the Network in 2013 for its 3rd M&E Network Forum and Regional M&E Forum. The development partners can therefore help further the objectives of the M&E Network Philippines and support the fulfilment of its functions as a community of practice.

- **Dissemination of Evaluation findings through evaluation products and web-based sites.**

To aid establish a culture of evaluation in the country, dissemination of evaluation works is crucial to deepen M&E understanding and usage as well as foster exchange of M&E views. Publication of quality evaluation works, conduct of M&E forums and establishment of web-sites to serve as platforms for purposive collection of M&E findings are some areas where development partners can collaborate with the GPH.

---

10 The M&E Network Philippines is composed of M&E practitioners/professionals working in government agencies, development partners/institutions as well as academics and independent practitioners. The National Economic and Development Authority (NEDA) is acting as the interim secretariat of the Network. More information can be found in the Network’s website (devplan.neda.gov.ph/m&e-network/index.php).

11 The 1st M&E Network Forum was held on 07-08 November 2011 at Crowne Plaza Manila Galleria, Quezon City with the theme “Evaluation Theory: Approaches and Practices in the Philippines.” The 2nd M&E Network Forum was conducted on 07-08 November 2012 at The Bayleaf Hotel Intramuros, Manila with the theme “Evaluation Policy: A Gateway to Improved Performance and Accountability.” Both fora were participated in by about 200 representatives from various in-country institutions. The 3rd M&E Network Forum was held on 06-08 November 2013 at the ADB Headquarters Manila with the theme “A Framework for Developing an Effective M&E System in the Public Sector: Key Considerations from International Experience” and was participated in by key M&E officials/practitioners from South and South East Asia.

12 Source?
References

- Philippines’ Country Level Evaluation Reports, Phases I and II
- Philippines’ Paris Declaration Surveys
- Various Project Documents of the ADB-TA on Harmonization and Development Effectiveness
- Various Project Documents of the KfW-IDF Grant on Capacity Strengthening for Improving and Demonstrating Development Effectiveness and Managing for Development Results
- Various Reports of the Philippines Harmonization Committee
- Aide Memoire and Draft Implementation Program on the Joint Evaluation Scheme between the Japan Bank for International Cooperation (JBIC) and the National Economic and Development Authority (NEDA) Memorandum of Understanding. (July 2008). Manila, Philippines
- Memorandum of Understanding between the Japan Bank for International Cooperation (JBIC) and the National Economic and Development Authority (NEDA) on Improving the Evaluation System of a Developing Country for More Effective ODA Loan - Financed Projects. (May 2006). Manila, Philippines
- Minutes of Discussion between the Japan Bank for International Cooperation (JBIC) and the National Economic and Development Authority on the Framework of Country Level Evaluation of the Paris Declaration. (August 2007). Manila, Philippines
- Memorandum of Understanding between National Economic and Development Authority and International Fund for Agricultural Development, 12 March 2008
- Various SIS Reports
- Philippines’ Monitoring and Evaluation Roadmap
- Philippines’ Draft National Evaluation Policy
<table>
<thead>
<tr>
<th>Project/ Implementing Agency</th>
<th>Description</th>
<th>Sector</th>
<th>Project Cost (PhP M)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Initial three-year agreement</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1. Philippine-Japan Friendship Highway Rehabilitation Project, Phases I and II</td>
<td>Rehabilitation of 611.5 km of road sections along the Philippines-Japan Friendship Highway</td>
<td>Infrastructure (Road Transport)</td>
<td>9,010.1</td>
</tr>
<tr>
<td>2. Maritime Safety Improvement Project B</td>
<td>Procurement of equipment and construction of aids to navigation facilities (lighthouses, lighted buoy, radar beacon, etc.)</td>
<td>Infrastructure (Maritime Transport)</td>
<td>1,612.40</td>
</tr>
<tr>
<td>3. Nationwide Air Navigation Facilities Modernization Project III</td>
<td>Modernization of air navigation and air traffic control facilities nationwide to include: (i) replacement of the present system or upgrading of the system of existing equipment for improvement of air traffic services; and (ii) replacement of aging equipment</td>
<td>Infrastructure (Air Transport)</td>
<td>1,900.18</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>2nd year (2007)</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1. Metro Manila Interchange Construction Project IV</td>
<td>Construction of three interchanges (7.72 km) and detailed design of four interchanges</td>
<td>Infrastructure (Road Transport)</td>
<td>2,906.00</td>
</tr>
<tr>
<td>2. Pinatubo Hazard Urgent Mitigation Project</td>
<td>Reconstruction of roads and reinforcement of sandpockets in areas affected by Mt. Pinatubo eruption</td>
<td>Infrastructure (Flood Control)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>3. Special Economic Zones Environment Management Project</td>
<td>Establishment of sewage treatment plants and treated wastewater reuse facilities in four Special Economic Zones (Mactan, Baguio City, Bataan and Cavite)</td>
<td>Infrastructure (Sewerage)</td>
<td>539.17</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>3rd year (2008)</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1. Fisheries Resources Management Project</td>
<td>Establish and implement a set of fisheries resource management systems, promote income diversification for municipal fisherfolks, and strengthen the institutional capacity of the public agencies in charge of fisheries resource management, including those at the national, regional and local levels. It covered 18 priority bays</td>
<td>Agriculture</td>
<td>2,968.00</td>
</tr>
<tr>
<td>2. Metro Manila Strategic Mass Rail Transit Development Project (Line 2)</td>
<td>Construction of a 13.8-km elevated LRT line running from Recto to Santolan in Pasig City via Legarda-Nagtahan-Magsaysay-Aurora corridor with 11 stations (10 elevated and 1 underground)</td>
<td>Infrastructure (Rail Transport)</td>
<td>21,997.00</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Second three-year agreement</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>1st year (2009)</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1. Lower Agusan Development Project</td>
<td>Construction of 2 pumping stations, irrigation canals and their related structures, on farm</td>
<td>Agriculture (Irrigation)</td>
<td>2,056.50</td>
</tr>
<tr>
<td>Project/Implementing Agency</td>
<td>Description</td>
<td>Sector</td>
<td>Project Cost (PhP M)</td>
</tr>
<tr>
<td>----------------------------</td>
<td>-------------</td>
<td>--------</td>
<td>---------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>1. Cordillera Road Improvement Project</td>
<td>Improvement/reconstruction of 100.7 km Baguio-Aritao Road</td>
<td>Infrastructure (Road Transport)</td>
<td>2,295.00</td>
</tr>
<tr>
<td>2. Metro Manila Flood Control Project – West of Mangahan Floodway</td>
<td>Construction of lakeshore dike, earth dike, parapet wall, floodgates, pumping stations, regulation ponds and bridges. The project covers a drainage area of approximately 39.01 sq. km.</td>
<td>Infrastructure (Flood Control)</td>
<td>3,137.00</td>
</tr>
<tr>
<td>1. Batangas Port Development Project II</td>
<td>Construction of 450 lineal meters foreign general cargo berth at initially 13 mm, 470 lineal meters domestic general cargo berth, passenger building, bridge, dredging of harbor basin, reclamation work, shore protection works, access road to port gate of Phase I, container yard pavement, revetment of southern part area, boarding bridge installation for ferry terminal of Phase I, bldg. works with sewage system, flyover construction, tender assistance, construction supervision, environment monitoring, maintenance support &amp; monitoring.</td>
<td>Infrastructure (Maritime Transport)</td>
<td>5,553.66</td>
</tr>
<tr>
<td>2. Pampanga Delta Development Project (Irrigation Component)</td>
<td>Construction of diversion dam including supply and installation of gates, irrigation and drainage canals and their related structures, on farm facilities and project facilities to irrigate 10,270 has. of irrigable land</td>
<td>Agriculture (Irrigation)</td>
<td>3,407.70</td>
</tr>
</tbody>
</table>
STUDY ON COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION

Country Case Study
- Uganda
## COUNTRY STUDY HANOVER DOCUMENT

<table>
<thead>
<tr>
<th>Name of the country</th>
<th>Uganda</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Name of the country coordinator</strong></td>
<td>Timothy Lubanga</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Function of the country coordinator</strong> (job title, department, Ministry)</td>
<td>Assistant Commissioner for Monitoring and Evaluation, Office of the Prime Minister</td>
</tr>
</tbody>
</table>
| **Official address details of the Country Coordinator** (including direct telephone line and e-mail) | Office of the Prime Minister, P. O. Box 341, Kampala, Uganda  
+256 417770642, tlubanga@hotmail.com |
| **Personal address details of the Country Coordinator for backup purposes** (including mobile number and e-mail) | P. O. Box 24557, Kampala  
+256 772451852, +256 701451851  
tklubanga@yahoo.co.uk |
| **Name(s) and functions of the author(s) in charge of the country study** | Dr. James Wokadala  
Senior Lecturer, Makerere University |
| **Was there a steering committee or in-country reference group in charge of supporting the country study?** If yes, please provide names and functions | Yes  
The study was reviewed by the members of the Evaluation Sub-committee  
**Chairperson:**  
1. Dr. Albert Byamugisha, Commissioner for Monitoring and Evaluation  
2. Dr. Patrick Birungi, Director for Planning and Research, National Planning Authority  
3. Dr. Madina Guloba, Principal Research Fellow, Economic Policy Research Centre  
4. Ms Margaret Kakande, President Uganda Evaluation Association and Head Budget Monitoring and Accountability Unit in MoFPED  
5. Mr. James Muwonge, Director, Uganda Bureau of Statistics  
6. Ministry of Finance, Planning and Economic Development (Different representatives) |
| **Did you hold a validation workshop for the country study?** If yes kindly provide date, a picture if available and a list of attendees | No. We were not able to hold the workshop but presented the findings in the meeting of the Evaluation sub-committee of 12 February 2015. |
| **Please briefly describe the follow-up steps that you intend to take following the completion of the country study (including steps undertaken so far if any)** | 1. We have already started implementation of new joint evaluations where we intend to apply the recommendations and principles of the study;  
The new joint evaluations proposed are:  
i) Evaluation of the land titling and registration reforms (OPM, Ministry of Lands and Urban Development and the World Bank)  
ii) Evaluation of Youth Livelihood Program (YLP) |
<table>
<thead>
<tr>
<th>Project coordinator responsible for the country</th>
<th>Ian Hopwood</th>
</tr>
</thead>
</table>
| Name of the External Quality Assurance expert(s) | Jim Rugh (Quality Assurance Expert)  
Ian Hopwood (Project Coordinator) |
| First draft received on (date) | 12/2014, 03/2015 |
| Final draft received on (date) | 05/2015 |

2. Initiated discussions with development partners for conducting joint evaluations of National Development Plan priority projects under NDP 2.

3. Identifying specific activities to popularize joint evaluations with the action plan for the national monitoring and evaluation policy.
THE REPUBLIC OF UGANDA

STUDY ON COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION IN UGANDA

By

Office of the Prime Minister

Final Report

March 2015
# Table of Contents

List of Abbreviations and Acronyms .................................................................................. iii
Executive Summary ........................................................................................................... v

1. INTRODUCTION ........................................................................................................... 1
   1.1. Background and context of the country study ......................................................... 1
   1.2. Objectives of the Study ......................................................................................... 2
   1.3. Methodological Approach ................................................................................... 2
       1.3.1. Methodology of the country study ................................................................. 2
       1.3.2. Implementation and Management of the CPDEW .......................................... 3
       1.3.3. Challenges and Limitations ........................................................................... 4

2. UGANDA NATIONAL EVALUATION SYSTEM ......................................................... 5
   2.1. The National Integrated M&E Framework ............................................................. 5
   2.2. National Framework and Development Partnership Evaluation ............................ 8
   2.3. Key actors in the Country and among its Development Partners ............................ 10
       2.3.1. Uganda individual actors .............................................................................. 10
       2.3.2. Uganda-based Organizations ....................................................................... 10
       2.3.3. Uganda Evaluation Networks ...................................................................... 12
       2.3.4. Uganda National Evaluation Mechanism ..................................................... 12
       2.3.5. The recent evolution of the country evaluation system in terms of demand, supply, confidence and utilization ................................................................. 13

3. PART I: REVIEW OF THE PARIS DECLARATION EVALUATION EXPERIENCE ............ 14
   3.1. The PDE process in Uganda ............................................................................... 14
   3.2. Partner-Donor profile of the process of Paris Declaration Evaluation ..................... 15
   3.3. The intended and actual learning at the level of country individual actors, organizations, and networks .................................................................................... 17
   3.4. The unintended negative effects of donor led evaluations ..................................... 17
   3.5. Factors likely to have limited national actors learning .......................................... 18
   3.6. The contribution of the PDE to strengthening the country evaluation system .......... 18
   3.8. An assessment of the extent to which the PDE exercise may or may not prefigure future partner-donor evaluations .............................................................. 20

4. PART II: INSTRUCTIVE CASE STUDIES OF OTHER COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATIONS ........................................................................ 20
   4.1. Description and profiles of case studies ................................................................. 20
   4.2. The actual learning at the level of individual actors and the organization ............... 24
   4.3. Contribution to the strengthening of the country evaluation system ....................... 24
   4.4. The extent to which the case study evaluations may pre-figure future CPDE work .... 24

5. PART III: OPPORTUNITIES FOR COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION WORK ............................................................................. 25
   5.1. Future potential areas and priorities for partner-donor evaluations ........................... 25
   5.2. External factors that may strengthen/weaken the benefits of partner-donor evaluations .............................................................................................................. 26
       5.2.1. External factors that may strengthen the benefits of partner-donor evaluations ............................................................................................................. 26
       5.2.2. External factors that may weaken the benefits of partner-donor evaluations ....... 26
   5.3. Organizations that could be interested in commissioning collaborative evaluations work ........................................................................................................ 27

6. Conclusion ..................................................................................................................... 27

References ........................................................................................................................ 29

Annexes ............................................................................................................................. 31
   Annex 1: List of persons Interviewed .......................................................................... 31
   Annex 2: List of Evaluations Conducted under the Government Evaluation Facility ........ 32
   Annex 3: Terms of Reference ....................................................................................... 37
   Annex 4: Interview Guide Questions .......................................................................... 41
## List of Abbreviations and Acronyms

<table>
<thead>
<tr>
<th>Abbreviation</th>
<th>Description</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>3ie</td>
<td>International Initiative for Impact Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>AAA</td>
<td>Accra Agenda for Action</td>
</tr>
<tr>
<td>AfDB</td>
<td>African Development Bank</td>
</tr>
<tr>
<td>BMU</td>
<td>Budget Monitoring and Accountability Unit</td>
</tr>
<tr>
<td>CAOs</td>
<td>Chief Administrative Officers</td>
</tr>
<tr>
<td>CC</td>
<td>Country Coordinator</td>
</tr>
<tr>
<td>CES</td>
<td>Country Evaluation System</td>
</tr>
<tr>
<td>COP</td>
<td>Community of Practice</td>
</tr>
<tr>
<td>CPDE</td>
<td>Collaborative partner-Donor Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>CSOs</td>
<td>Civil Society Organisations</td>
</tr>
<tr>
<td>DAC</td>
<td>Development Assistance Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>DfID</td>
<td>Department for International Development</td>
</tr>
<tr>
<td>DPGs</td>
<td>Development Partners Groups</td>
</tr>
<tr>
<td>DPs</td>
<td>Development Partners</td>
</tr>
<tr>
<td>ESC</td>
<td>Evaluation sub-Committee</td>
</tr>
<tr>
<td>FFP</td>
<td>Food for Peace</td>
</tr>
<tr>
<td>FINMAP</td>
<td>Financial Management Systems Development</td>
</tr>
<tr>
<td>GAPR</td>
<td>Government Annual Performance Report</td>
</tr>
<tr>
<td>GDP</td>
<td>Gross Domestic Product</td>
</tr>
<tr>
<td>GEF</td>
<td>Government Evaluation Facility</td>
</tr>
<tr>
<td>GoU</td>
<td>Government of Uganda</td>
</tr>
<tr>
<td>IBTCI</td>
<td>International Business and Technical Consultants, Inc</td>
</tr>
<tr>
<td>IDEAS</td>
<td>International Development Evaluation Association</td>
</tr>
<tr>
<td>IMF</td>
<td>International Monetary Fund</td>
</tr>
<tr>
<td>LDPI</td>
<td>Local Development Partners’ Group</td>
</tr>
<tr>
<td>LGS</td>
<td>Local Governments</td>
</tr>
<tr>
<td>LRA</td>
<td>Lord Resistance Army</td>
</tr>
<tr>
<td>M&amp;E</td>
<td>Monitoring and Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>MDAs</td>
<td>Ministry, Department and Agencies</td>
</tr>
<tr>
<td>MoFPEDE</td>
<td>Ministry of Finance, Planning and Economic Development</td>
</tr>
<tr>
<td>MoLG</td>
<td>Ministry of Local Government</td>
</tr>
<tr>
<td>NDP</td>
<td>National Development Plan</td>
</tr>
<tr>
<td>NGO</td>
<td>Non-Governmental Organisation</td>
</tr>
<tr>
<td>NIMES</td>
<td>National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy</td>
</tr>
<tr>
<td>NPA</td>
<td>National Planning Authority</td>
</tr>
<tr>
<td>NPF</td>
<td>National Partnership Forum</td>
</tr>
<tr>
<td>NUMAT</td>
<td>Northern Uganda Malaria, Aids and Tuberculosis</td>
</tr>
<tr>
<td>NUSAF</td>
<td>Northern Uganda Action Fund</td>
</tr>
<tr>
<td>OECD</td>
<td>Organization for Economic Co-operation and Development</td>
</tr>
<tr>
<td>OPM</td>
<td>Office of the Prime Minister</td>
</tr>
<tr>
<td>PD</td>
<td>Paris Declaration</td>
</tr>
<tr>
<td>PDE</td>
<td>Paris Declaration Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>PEAP</td>
<td>Poverty Eradication Action Plan</td>
</tr>
<tr>
<td>PMES</td>
<td>Poverty Monitoring and Evaluation Strategy</td>
</tr>
<tr>
<td>PSFU</td>
<td>Private Sector Foundation Uganda</td>
</tr>
<tr>
<td>SWAps</td>
<td>Sector Wide Approaches</td>
</tr>
<tr>
<td>SWGs</td>
<td>Sector Working Groups</td>
</tr>
<tr>
<td>Acronym</td>
<td>Full Form</td>
</tr>
<tr>
<td>---------</td>
<td>-----------</td>
</tr>
<tr>
<td>ToR</td>
<td>Terms of Reference</td>
</tr>
<tr>
<td>TPM</td>
<td>Team Planning Meetings</td>
</tr>
<tr>
<td>UBoS</td>
<td>Uganda Bureau of Statistics</td>
</tr>
<tr>
<td>UEA</td>
<td>Uganda Evaluation Association</td>
</tr>
<tr>
<td>UJAS</td>
<td>Uganda Joint Assistance Strategy</td>
</tr>
<tr>
<td>UK</td>
<td>United Kingdom</td>
</tr>
<tr>
<td>UMEMS</td>
<td>Uganda Monitoring and Evaluation Management Services</td>
</tr>
<tr>
<td>UNDAF</td>
<td>United Nations Development Assistance Framework</td>
</tr>
<tr>
<td>UNDP</td>
<td>United Nation Development Programme</td>
</tr>
<tr>
<td>UNEG</td>
<td>United Nations Evaluation Group</td>
</tr>
<tr>
<td>UNICEF</td>
<td>United Nations</td>
</tr>
<tr>
<td>USAID</td>
<td>United States Agency for International Development</td>
</tr>
<tr>
<td>WB</td>
<td>World Bank</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Executive Summary

Introduction
The study on collaborative partner-donor evaluation was commissioned in November – 2014 and coordinated by Office of the Prime Minister. The overarching objectives of the collaborative study were specifically to: (i) to understand the capacity building potential of collaborative evaluation work; (ii) to draw new lessons about capacity development strategies; (iii) to pave the way to future partner-donor collaboration on evaluation work; and (iv) to prepare the ground for the elaboration of a best practice document on collaborative partner-donor evaluation work.

The study mainly used case approach to offer a bounded understanding while drawing insights from government, donors and development partners with different perspectives regarding the experience of CPDE work.

Contribution of PDE process to building Uganda’s evaluation capacity
The development of national evaluation system is to an extent attributed to the PDE experience. For instance, improvements in the quality of partnerships, management and effective use of aid have been evident. Arising from the PDE experience, ownership of Uganda’s national development framework and results is exemplified by the current leadership and political will. In the last 3 years all sector plans and Ministerial policy statements which guide annual work plans in government departments are to a great extent aligned to the National Development Plan.

The PDE lessons and experience have strengthened Government of Uganda’s collaboration with donors. For instance, the monitoring of the projects managed outside government systems has improved indicating increased government capacity to engage donors on processes and outcomes of the PDE. Moreover, PDE has made a contribution in encouraging development partners to increasingly focus on development outcomes and the need to work together and also with the government in improving national statistics and poverty monitoring.

Under the joint partner donor coordination and M&E arrangements in place, particularly the Joint Budget Support Framework (JBSF), Policy Coordination Committee and the recently formed National Partnership Forum, there is improving coherence between development partners’ headquarters and field staff in the development and implementation of policies and procedures agreed upon between Government and Development Partners in Uganda. The level of institutionalization of the M&E framework varies between sectors and Ministries in the country. Internationally, there are also differences. In some countries (such as Sweden), it has been enshrined in legislation while in others (Netherlands, UK), action plans and procedures for implementation have been established.

Efforts to monitor development impact and account for the results have been strong before PD but became stronger during period of implementation and evaluation of the PD. Increasingly, Government of Uganda and development partners are strengthening the monitoring and evaluation function at national level through the National Integrated Monitoring and Evaluation Systems (NIMES) established under the Office of the Prime Minister (OPM) and the National Monitoring and Evaluation policy currently under implementation.
Instructive stories of partner – donor evaluation work in Uganda

**Partner-donor profile:** The GoU through the Office of the Prime Minister (as leader of Government Business) and other government MDAs have strong collaboration with Development partners in tracking aid and development effectiveness and transfer of knowledge and skills through joint reviews and evaluations. GoU has an exemplary evaluation structure responsible for coordination, monitoring and quality checking of evaluations.

**Deciding to conduct the evaluation (including date, scope, and main purpose):** The initiative to undertake the evaluation can be partner or donor led depending on the project being evaluated. The Government led evaluations are initiated through a national evaluation agenda which is approved by Cabinet every three years (initially every 2 years) under the Government Evaluation Facility (GEF). Most of the evaluations are timely and adopt the DAC principles and OECD guidelines. The evaluation questions are always within the themes of previous PEAP framework and/or the current NDP strategy.

**Establishing the cooperation arrangements and management structure:** The roles and responsibilities of the donor and partner including the technical teams are often specified in the Terms of Reference and/or review meetings. The monitoring and evaluation technical committees take charge of internal and external quality assessments, while the reference groups provide feedback and quality control on the validity and reliability of evaluation findings and recommendations. The joint evaluations comprise of international evaluators (who often take a lead in evaluation process), national consultants (either government officers, academic or freelance) and research assistants. However, there are still some evaluations which are predominantly conducted by either international consultants or teams constituted from nationals. The on-going budget support evaluation funded by the EU and the World Bank comprises purely international consultants.

**Raising and channeling financial resources:** Financial resources to facilitate the evaluation process are provided by Government of Uganda through the Budget for the Government Evaluation Facility in the Office of the Prime Minister and/or donor or cost shared depending on the nature of the evaluation. The well-developed sectors, such as the Justice, Law and Order Sectors which are more advanced also have budgetary provisions for evaluations. There are fiduciary measures to guide the management of finances and reporting requirements of both the donor and GoU defined under the Public Finance and Accountability Act.

**Referring to evaluation standards and Terms of Reference:** The methodologies used in joint evaluations make reference to Uganda Evaluation Standards, African Evaluation Guidelines/principles and to the Organization for Economic Cooperation and Development Assistance Committee’s (OECD-DAC) evaluation guidelines. The terms of reference are initiated by GoU and developed in close collaboration and with input from DPs. For complex evaluations, the preparation of terms of reference is procured.

**Procuring the evaluation services and setting up contractual relations:** The procurement of evaluation services follow either GoU or DP procedure depending on the kind of project, source of funding and interests of the funders. Usually the decision to use the Government system or the donor system depends on limitations of the financing agency and the speed with which the service is required. The Government procurement procedures have tended to take much longer than the donor procurement procedures. The contractual relations are...
defined through review meetings, or contract development or direct link of the lead evaluator with the partner or local consultants. Team composition in terms of numbers, gender and relevance vary depending on the project nature and the evaluation questions to be answered.

**Developing the evaluation method, reporting and quality assessment:** The evaluation teams usually propose methodologies to answer the evaluation questions, considering the objectivity, validity, reliability, precision, utility and integrity and be able to apply them in the final report, by identifying such data limitations as may exist with respect to these standards. Drafting the evaluation results is the duty of the whole team under the stewardship of an expert with adequate subject matter knowledge who devotes a higher level of effort than other team members. From the inception phase, information gathering, drafting of the report, information sharing and final report presentation, there are several internal and external quality checks conducted by the commissioned evaluation team, reference groups, DPs and GoU as key stakeholders in the evaluation process. The Evaluation Sub-committee is the overall institution that provides quality control. Several sectors also establish evaluation committees for the evaluations they conduct outside the national evaluation system.

**Feedback on evaluation results and final dissemination:** A series of stakeholder meetings are organized to discuss evaluation results. Constructive feedback is provided by various experts/stakeholders from the evaluation networks, evaluation committee, officers from Government MDAs, and officers from LGs, civil society organizations, politicians, and development partners, for ownership and quality assurance. Stakeholders provide both written and oral comments to improve the contents and quality of the final report, through stakeholder meetings and workshops. Efforts are made to disseminate the results to the DPs, selected government MDA officials and other partners. The reports are then published on the web-sites and/or print media. However, the dissemination covers a limited audience which often limits feedback especially from the downstream.

**Future opportunity areas for Partner-Donor Collaboration**
The areas for potential partner-donor collaboration can be summarized in the following thematic forms:

a) **Monitor and Evaluate NDP II**
Uganda is preparing its 2\textsuperscript{nd} National Development Plan. The monitoring and evaluation system for NDP II has been designed taking into account the lessons learned under the NDP I and the proposed reforms. It also includes a detailed results framework that will guide the collection, analysis and reporting of data and information needed to assess progress towards the realization of the country’s development goals and objectives. It will be used to generate data for evidence-based planning, accountability in monitoring government policies and programmes, institutional learning through data utilization and sharing, as well as decision making through measuring the impact of development interventions.

b) **Managing government and donor partnerships**
Uganda has a new Partnership policy which will be implemented through a National Partnership Forum. This Partnership Policy (PP) sets out the guiding principles and priorities through which the Government of Uganda will manage the relationship with its Development Partners (DPs) and the external assistance they provide, within the context of the National Development Plan (NDP). In the context of the NDP, this Policy will allow
the Government of Uganda to strengthen mechanisms for managing its partnerships with DPs.

c) Demand for new areas of evaluations
There is increasing demand for development partners to show case in the evaluations in the areas such as climate change which is shifting focus and improving on the impetus of the donors in funding and promoting evaluations. Besides, there is increased demand for decentralized evaluations.

d) Capacity building and development
Developing countries are continuously adapting and using country specific standards and guidelines in evaluations – however, there are no capacity building structures; no system to identify the training needs of the local actors.

e) Expansion and strengthening of networks
Sector working groups have been established such as education, water, Justice, transport etc.

Conclusion
In summary, the salient issues arising from the discussion in the main text are rather mixed as stated hereunder;

a) There are clear evidence that the national systems have benefitted from the experience of the PD evaluation and other collaborative evaluations. For example the national Planning Authority has followed the experience of the evaluation of the PEAP to conduct the evaluation of NDP1. Within the Public Sector Management, the evaluation of the PEACE, Recovery and Development Plan (PRDP) has been conducted jointly between Government and donors and this evaluation is now structured to take place every 3 years.

b) This study also confirms improvements in terms of ownership, sustainability, quality and quantity of assessment results and achievements. However, the coordinating mechanisms and centre of national evaluation activities still remain incoherent.

c) The capacity building structures and plans are rather weak (or non-existence); and need to be developed within the existing system at both national and local level – so as to expand on the institutional framework that secures confidence in evaluation.

d) The actual learning greatly improved at individual, institutional and network level. However, the learning gains would be sustained under the well aligned capacity development plan and with clear procedures of imparting knowledge and skills.

e) Both independent and joint evaluations continue using PDE experiences - PDE has set a precedent of monitoring partnerships. However, the PD principles are not aligned and consistent with country specific evaluation requirements.

f) At international level, the development partners are coming up to show case. The PDE seem to compel the DPs to be relevant to recipient countries. At the national level, evaluation demands and concerns seem to be emphasized in sectors of government. The networks have also expanded including sector specific working groups.

g) The study identified that several government MDAs, national and international organizations, CSOs, private sector institutions, and NGOs that are interested in commissioning collaborative evaluations work. However there are still inadequate capacities and at times understanding in the institutions to motivate decision makers to initiate the evaluations.
1. INTRODUCTION

1.1. Background and context of the country study

For the past two decades, Uganda’s economic growth has grown steadily in both nominal and per capita GDP. Gross Domestic Product (GDP) grew at an average of 7 percent higher than many other sub-Saharan African economies, translating into 4 percent per capita. Per capita GNI has increased steadily from US$840 per person in 2004 to US$1,370 in 2013 (World Bank Atlas method). The rapid economic development has translated into reduction in the proportion of people living below the poverty line from 44 percent in 1997/98 to 19.7 percent in 2012/13. However, overall income inequality remains high (i.e. Gini=0.40 in 2012/13) with the income share held by the wealthiest 20 percent at about 50 percent compared to 6 percent held by the poorest quintile of the population and 2 percent of the bottom income decile. The sectoral growth has also expanded rapidly especially in the services sector, especially telecommunications, wholesale and retail trade. The services sector has picked up the slack and increased its share of GDP from 45 to 53 in 2013, while the industry sector continues to make up about a quarter of total economic activity. By contrast, share of agriculture as a proportion of GDP, which has historically hovered around 25 percent, dropped sharply from 25 percent to 13 percent in 2013.

Over much of this period, Uganda combined prudent economic management with high levels of growth. Until very recently inflation had been successfully contained at single digit levels. All this suggests that many elements of the government’s approach to growth and development has been on smooth steady curve. The aid architecture of Uganda is dominated by budget support which modality accounted for an average of approximately 42% of total disbursements over the period from 2000/01 to 2008/9. This is followed by investment project assistance (29%) and project technical assistance (13%). There are more than 30 development partners present in Uganda. A major feature of this aid architecture is that the top three development partners together accounted for over three-quarters of disbursement in 2008/9. The largest donors at present are The World Bank, USAID, the European Commission, the United Kingdom, Denmark and African Development Bank (AfDB). Among the medium scale donors are Ireland, Germany, United Nations, Sweden, Norway whilst smallest include donors such as Belgium, Austria, France, Italy and Japan.

Uganda has made significant progress on the implementation of international commitments on aid effectiveness that define ways of working between development partners and aid recipient partner countries which are aimed at improving the quality and impact of aid so as to accelerate achievement of Millennium Development Goals and beyond. The commitments were internationally made in the following high level fora (i) Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005) (Ownership, Alignment, Harmonization, Management for Development results and Mutual Accountability) (ii) the Accra Agenda for Action (2008). The Accra Agenda for Action of 2008 also identified a number of additional concrete measures needed to deepen the implementation of the Paris Declaration commitments; and the Busan Partnership for Effectiveness Development Co-operation1 (2011), the emphasize on shared principles, common goals and differential commitments for effective international development.

To achieve the objectives set-up in the above commitments, the government has made several policy reforms and instituted mechanisms to effectively measure, analyse, evaluate,
improve and control its performance. In this regard, several policy reforms were instituted to strengthen performance management in government. The first policy measure was to review the National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy (NIMES) in 2005 that sought to define broadly the policy, capacity and infrastructure needs required to strengthen monitoring, evaluation and performance assessment. The requirements for effective planning, monitoring and evaluation in the public sector are only partially addressed in existing legislation outlined in the Constitution of the Republic of Uganda (1995), Local Government Act (1997), Uganda Bureau of Statistics Act (1998), Budget Act (2001), National Planning Authority Act (2002), Public Finance and Accountability Act (2003), and the National Audit Act (2008), the Partnership Policy of 2013 and the Monitoring and Evaluation Policy (2013).

Uganda as a signatory to the Paris Declaration (PD) has been active in the implementation and monitoring of the application of the PD principles. Collaborative partner-donor evaluation has enhanced mutual accountability and learning among the actors. It has converged efforts aimed at strengthening partner country systems in support of good governance and accountability. Through learning-by-doing, through joint partnership, technical support and advocacy are enhanced.

This study on the Collaborative Partner Donor Evaluation (CPDE) has been commissioned to address the following objectives:

1.2. Objectives of the Study
Building on the experiences of the independent evaluation of the implementation of the Paris Declaration (PD), this Uganda country study which is conducted in conjunction with the CPDE Management Group and Secretariat aims to:

i) to understand the capacity building potential of collaborative evaluation work;

ii) to draw new lessons about capacity development strategies;

iii) to pave the way to future partner-donor collaboration on evaluation work;

iv) to prepare the ground for the elaboration of a best practice document on collaborative partner-donor evaluation work.

1.3. Methodological Approach

1.3.1. Methodology of the country study
This study focuses on the PDE and the evaluation of the PEAP and the Mid-Term Review of the Northern Uganda Malaria, Aids and Tuberculosis (NUMAT). The investigation also adopts multiple sources of evidence to allow rigor and triangulation of the emerging themes to draw relevant and meaningful conclusions. A case study approach was selected to offer a bounded approach to examine how CPDEW has emerged to support the existing monitoring and evaluation systems in Uganda and initiatives to strengthen them. It draws on insights from government, donors and development partners with different perspectives regarding the experience of CPDE works. The study was to a greater extent qualitative punctuated with experiences, stories, perceptions, opinions and limited insofar as it cannot provide for elaborative theoretical perspectives.
1.3.2. Implementation and Management of the CPDEW

The study design involved development of a common template for describing and analysing the country PDE experience including the collection of views and factual information on an assessment of the PDE evaluation system in terms of Ownership\(^2\), Sustainability\(^3\) & Follow-up\(^4\), PDE process, and especially the partner-donor profile\(^5\), presence or absence of unintended negative effects of donor led evaluations; the intended and actual learning at the level of Uganda individual actors, organizations, and networks; the recent evolution of the Uganda evaluation system in terms of demand, supply, confidence and utilization. Another common approach and template were developed to capture and analyse form of narratives on partner-donor profile, and actual learning at the level of Uganda individual actors, organizations, and networks. The interview schedule was developed to capture quantitative evidence and different perspectives from government MDAs, donors and other organizations that could be interested in commissioning collaborative evaluations; the evolving Uganda evaluation networks and mechanisms; policy areas with the best potential for partner-donor evaluations as well as specific opportunities for partner-donor evaluation works.

The Uganda study was conducted by an independent consultant under the overall supervision of the M&E department – Office of the Prime Minister. The study involved four steps. Step 1 involved review of status reports, policies and strategies related to Uganda monitoring and evaluation system, followed by analysis of secondary data. It allowed analyzing and synthesizing documentary evidence on the following:
- National Monitoring and Evaluation Policy (2013);
- Uganda partnership policy (2013);
- Phase II Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration in Uganda (2010);
- Updating the National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy (NIMES) for the National Development Plan (2009);
- Accra agenda for action (2008);
- Phase I Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration in Uganda (2008);
- Joint Budget Support Framework and the Joint Assessment Framework (2008-14);
- Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability (2005);
- Public Finance and Accountability Act (2003);
- National Planning Authority Act (2002);
- Budget Act (2001);
- Uganda Bureau of Statistics Act (1998);
- Government of Uganda’s Poverty Eradication Action Plan (PEAP 1997, 2000, 2004);
- The Draft National Development Plan 2
- Government of Uganda’s Poverty Eradication Action Plan (PEAP 1997, 2000, 2004);

---

\(^2\) to increase internal demand evaluations based on domestic problems
\(^3\) ability to supply evaluations in a flexible way
\(^4\) embedded and main streamlined practice of utilizing evaluation results
\(^5\) The ‘partner-donor profile’ of an evaluation describes the degree of jointness at all stages of the evaluation process,
Moreover, the review allowed a more deep understanding on the linkages and structures as well as partners in the monitoring, evaluation and developments aspects in Uganda; either on the side of the supply, demand or the use of evaluation results, as well as those who took part in some way either the assessment of PD implementation on the effectiveness of development assistance.

Step 2 was the stakeholders’ consultations. Consultations were conducted with actors on the demand or supply sides; members of the evaluation networks in the Country were consulted to provide a broader view of the donor partner profiles, and external risks to PDE. Over-arching themes were identified and discussed during interface with the actors and evaluators. The respondents to the qualitative aspects of the study are mostly representatives from government, CSOs, private sector (professional evaluators and academicians), NGOs and the donor community.

Step 3: The development of the tools was based on the common template designed and contained in the CPDE concept note (June 2013), and followed thematic contents. The study followed structured key informant interviews to allow systematic coverage and issues contained in the TOR. The topics were developed around the three core parts, but grouped and targeted according to the institution or individual being targeted for interview. Adoption of this tool enabled the consultant to probe a wider range of issues while identifying the salient features related to the study context. The details of the respondents are presented in the Annex 1.

Step 4 was the processing and analysis of collected data. This step relied on an analytical approach of different sections, review and synthesis of the documents and the available literature, a systematic approach to the analysis opinions of stakeholders.

Step 5 was the drafting of the report and its validation. Progress reports were presented to stakeholders for comments that improved the content of the report. In particular the draft report was submitted to the evaluation sub-committee on 12th February 2015 and discussed in detail. It allowed a comparison and synthesis of the conclusions of the country reports, a standard plan was proposed and which formed the basis for structuring this report.

1.3.3. Challenges and Limitations
Although Uganda has many sources of data including the Uganda Bureau of Statistics as a central statistics office, sector specific evaluation departments that undertake studies and produce broad national statistics and evaluation reports, there are some shortcomings. There are unsynchronized administrative or official statistics from many sectors especially the national impact related statistics. Development outcomes data was a challenge across all sectors. However, these data have been complimented with evidence from relevant sector studies and assessments.

The study is limited on to how CPDEW has been shaped in Uganda or provide for generalisation to another development or geographical context.

---

6 Part I: Review of the Paris declaration evaluation experience; part II: Instructive case studies of other collaborative partner-donor evaluations, and part III: Opportunities for collaborative partner donor evaluation work
2. UGANDA NATIONAL EVALUATION SYSTEM

In Uganda, the national evaluation system is within the national M&E system. Since 1997 through 2008, the Poverty Eradication Action Plan (PEAP) served as the primary national instrument for guiding the development of monitoring and evaluation strategy in Uganda. This was replaced by the new strategy, the National Development Plan (NDP, 2010/11 – 2014/15) that defined results and policy framework through sector strategic and investment plan objectives and indicators, MDAs outputs and district development plan objectives and indicators. Several frameworks have been established to monitor progress of implementation of the PEAP and NDP. Building on sectors as coordinating and planning fora, and MDAs as accounting institutions, the greatest emphasis over the past years has been through budget reforms. Through financial management systems development (FINMAP) and the introduction of output-based budgeting, performance contracts for Ministry Permanent Secretaries/Chief Accounting Officers, and quarterly reporting on performance as a prerequisite for financial releases, a lot has been achieved.

At the national level, Budget Monitoring and Accountability Unit (BMAU) was established in MoFPED to track and inspect expenditures in the sectors. Development partners providing budget support have also recognized the value of this work, and sought to develop the Budget Support Joint Assistance Framework around the budget system. The Budget Framework Paper (BFP) requires that all sectors have objectives, outputs, outcome with indicators and targets on an annual basis. This has begun to increase the pressure on all sectors to develop results frameworks to which they can feed this information. The education, health and water sectors have been favoured due to their prominence in the budget and – typically as the front line service delivery sectors. The infrastructure (roads & works, energy) is also increasing prominent given the renewed national emphasis of infrastructural challenges. In other sectors, little attention and support has been provided, resulting in a growing gap in the ability to assess Government’s comparative or overall performance.

There seems to be several bottlenecks limiting effective assessment of government performance both at central and local levels in that:

- In spite of M&E’s well-placed champions, a culture of seeking M&E information for decision making and improve performance is still evolving;
- The incentive framework for encouraging M&E practice within the public service also remains weak;
- Parliament’s demand for M&E findings to help inform decision-making remains low. Across the government, there is a lack of demand for M&E results and data. This limited utilization is attributed in part to a lack of capacity of the existing M&E framework to generate and disseminate information in a timely fashion;
- A need to create greater convergence and wider integration of M&E functions between the public service and civil society.

2.1. The National Integrated M&E Framework

Both the previous PEAP and the current NDP monitoring and evaluation system is guided by the National Integrated M&E policy and a framework, which is a coordination framework to

---

7 Section 1.7 of the M&E policy states that the Management information systems exist in few Ministries, and annual sector reviews coverage is limited, and the utilization of data to strengthen performance and accountability is still weak
8 The current M&E policy mandates OPM to disseminate national public policy evaluations in line with the 5-year rolling evaluation agenda of Cabinet.
ensure that all government programmes are monitored and evaluated in a rational and synchronised manner. The framework outlines a system of information generation, coordination and use both vertically (district-sector-national) and horizontally (within and between districts and sectors). This system is supported by the national statistical system and the national spatial data infrastructure headed by Uganda Bureau of Statistics (UBoS), and ultimately responds to the government’s intended goals and policy objectives, as laid out in national policy frameworks (OPM, 2006). Diagrammatically, the framework is represented as shown in Figure 1.

This framework was introduced just after the launch of Paris Declaration (PD) in 2005 in order to tackle a perceived orientation in the public sector in Uganda towards bureaucratic accountability for expenditures rather than accountability for development results. It followed on from the Poverty Monitoring and Evaluation Strategy (PMES), which was launched by MoFPED in May 2002, and is supported by the National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy (NIMES). NIMES is being implemented by a National Technical Working Group, which was established in 2006 together with a number of sub-groups, networks, which are currently operational under the supervision of OPM.

The overt purpose of the PMES was to enable the government to systematically monitor the outcomes of the PEAP policies and programmes by providing a national monitoring and evaluation framework to guide sectoral management information systems and district monitoring and evaluation systems. In contrast, NIMES has broader ambitions related to the use of all M&E information in policy-making and resource allocation throughout and at all levels of government, but because the PEAP then and the current NDP provide the national planning framework that guides a wide range of government strategies and programmes in critical policy areas, it was essential for NIMES to accommodate it.
The rationale for this allocation of roles lies in a Cabinet decision in August 2003 to approve a new institutional framework for coordinating the implementation of government policies and programme under the OPM, through a hierarchy of coordinating committees headed by a Cabinet sub-Committee on Policy Coordination and supported by a secretariat in OPM. This decision was reflected in the formulation of the role of the Prime Minister in the Constitution (Amendment) Act 2005; Section 30 of this Act inserted a new Article 108A into the Constitution which made the Prime Minister responsible for the coordination and implementation of Government policies across ministries, departments and other public institutions. In this context, it was entirely logical for monitoring and evaluation to be linked to the function of coordinating implementation; the secretariat in OPM accordingly took on this responsibility from MoFPED, and subsequently led the development of NIMES.
2.2. National Framework and Development Partnership Evaluation

In response to the Uganda Partnership Policy (2013), government and development partners have agreed on a National Partnership Forum. It is a mechanism for implementing arrangements outlined in the framework for the partnership dialogue. To foster high quality evaluations owned by government and with clear and congruent development and aid effectiveness agendas, the national evaluation system and partnership is guided by the NDPs (I & II) and monitored using government annual performance report (GAPR). At the national level, the Office of the Prime Minister (OPM) is responsible for overall policy coordination, and monitoring and evaluation. The Prime Minister reports to Cabinet/President any matters related to M&E. The Office of the Prime Minister’s leadership role in the M&E of Government policies and programmes is coordinated through the National Monitoring and Evaluation Technical Working Group (TWG), which comprises of senior technical officers from Sectors, Development Partners and Civil Society Agencies. The TWG reports to the Implementation Coordination Steering Committee (ICSC) of Permanent Secretaries that is chaired by Head of Public Service. The Technical Working Group functions through sub-committees, which are established to manage specific tasks and functions. The sub-committee on Evaluation (ESC) was first established in 2009. The Ministry of Finance, Planning and Economic Development (MoFPED) has the responsibility to mobilize financial resources and manage development cooperation, including negotiation, signature, disbursement, and reporting and manage day-to-day relations with development partners.

The local development partners’ group (LDPG) is the apex coordination forum for development partners in Uganda under rotational chairship. The forum coordinates development partners’ engagement with the government on overall issues related to development cooperation and oversees the work of thematic/sectoral development partners groups (DPGs).

---

9 Objectives of the National Partnership Framework include: (i) Increase the effectiveness of development assistance in support of the national goals and systems of the government of Uganda (ii) ensure transparency and accountability between the government and development partners and to Ugandan citizens in the management of development cooperation.

10 WorldBank is the current running chair of the apex forum
The **National Partnership Forum (NPF)** is chaired by the Prime Minister and attended by Ministers, Ambassadors and Heads of Cooperation, that constitute the highest level of consultation. The **Partnership Policy Taskforce** is chaired by the Permanent Secretary (OPM) that prepares and monitors follow-ups on agreed actions. Members of the taskforce include OPM, MoFPED, NPA, the NGO Forum and Development partners. The joint **Sector Working Groups (SWGs)** meet regularly to strengthen implementation by coordinating support to sector objectives and policies in accordance with the NDPs. The SWGs are chaired by the Permanent Secretary of the concerned line ministry. The MoFPED chairs meetings to discuss the national budget before the budget is approved by Parliament. Moreover, meetings between development partners and MDAs may be organized on an ad hoc basis to discuss sector specific issues.

The Evaluation Sub-Committee’s role is to provide management and oversight support in the implementation of the GEF. The rationale is that the Government Evaluation Facility (GEF) is a Government-wide facility, and must reflect the requirements of a spectrum of key state actors, and incorporating the views and skills on non-state actors from academia, the non-governmental and development partner sectors. Particularly the Economic Donor Group, Community of Practice, AfrEA network, African Evaluation Association and Academia, all which are always at the center of most of the evaluation activities in the country.

The **Government Coordination** and **Development partner Coordination** are illustrated in the diagram. The **Joint National Partnership Forum** is a high level forum chaired by the Prime Minister and attended by Ministers, Ambassadors and Heads of Cooperation. Prepared by Partnership Policy Taskforce. The **Joint Sector Working Groups (SWGs)** are technical/sector specific coordination. The **Local Development Partner Group** is technical/secor DP groups (technical level staff). The **National Networks** include Northern Uganda Evaluation Association; Uganda Monitoring and Evaluation Society; Uganda NGO Forum; Donor Economics Group; Local Development Partner Group; Sector Working Groups; Uganda Local Government Association; Parliamentary Forum on ME Network of TOTs, Network of Universities. The **International Networks** include NONI, AfrEA, IDEAS, 3ie, COP, Evalnet, EvalPartners.
and thereby to strengthen the accountability of the use of public funds, and to improve the design of future policies and investments through learning from the past. It includes the establishment of standards, guidelines and financing mechanisms. It describes mechanisms for bringing together skills and management expertise to ensure that evaluations in Uganda are done to international standards and with professional independence. The Government Evaluation Facility is financed from the National budget, with matching funds from development partners. The facility is also an innovative collaborative partner-donor evaluation related initiative.

2.3. Key actors in the Country and among its Development Partners

2.3.1. Uganda individual actors

Under the Uganda national evaluation system, there are individual actors at various levels. In government, the key individual actors are (i) the President who spearheads the evaluation system by issuing directives on policy and programme evaluations – thereby generating the demand for evaluation results, and uses evaluation reports to demand accountability from ministers; (ii) Prime Minister reports to Cabinet on general performance of central and local government based on annual performance and evaluation reports; (iii) Minister for General Duties is responsible for policy, leadership and guidance on M&E in the country, and reports to Parliament on the performance on the national M&E system; (iv) Chair Parliamentary Committee on Presidential Affairs approves the M&E budget and annual programme activities; (v) Chair Person of Parliamentary M&E Forum who publicizes M&E findings in Parliament; (vi) Head of Public Service uses the M&E target for each institution to prepare performance contract for each accounting officers in MDAs; Permanent Secretary – Office of the Prime Minister is the overall technical head of the national M&E system; (vii) The Permanent Secretary and Secretary to the Treasury uses the targets and indicators in the national M&E system for budgeting, resource allocation and financial release; (viii) The Executive Director NPA uses performance information for guiding national and sectoral planning; (ix) Staff M&E department in OPM undertake day-to-day management and operations; (x) M&E staff in planning units in all MDAs generate performance and evaluation reports; (xi) Local Council V chairpersons and Chief Administrative Officers (CAOs) oversee and enforce recommendations arising from annual performance and evaluation reports; (xii) academia generate evaluation findings while donor representatives use evaluation reports, provide technical and financial assistance where necessary and appropriate.

2.3.2. Uganda-based Organizations

At the national level, the Office of the Prime Minister (OPM), the Ministry of Finance, Planning and Economic Development (MFPED) and the National Planning Authority (NPA) play the central role in public sector monitoring and evaluation. All the three institutions are represented on the National Monitoring and Evaluation Technical Working Group, and on the evaluation sub-committees. These sub-committees provide oversight to ensure that all institutions work collaboratively together on their relevant tasks. Some of the subsidiary institutions involved in evaluation are:

(i) Office of the President which is responsible for monitoring of key Government programmes to generate policy advice for Cabinet and the President, and tracks the implementation of Cabinet decisions;
(ii) **Ministry of Local Government** (MoLG) that supports and oversees local governments compliance with statutory monitoring and evaluation requirements and adherence to national policies and standards;

(iii) **Ministry of Public Service** (MoPS) that among others coordinates and oversees the performance plans and agreements with public servants of relevant Ministries and Local Governments;

(iv) **Uganda Bureau of Statistics** which is a national statistics office that coordinates and generates official statistics data necessary for monitoring and evaluation;

(v) **Office of the Auditor General** (OAG) that conducts financial, value for money audits in respect of any project or activity involving public or donor funds;

(vi) **Parliament of the Republic of Uganda** that plays the oversight function, to monitor the implementation of Government programmes and projects and to ensure transparency and accountability in the application of public funds.

The **Private Sector** plays a significant role in influencing monitoring and evaluation decisions in Uganda. The sector participates in planning processes, discussions and decision-making at programme and national levels that review and comment on public sector performance. Interest groups such as the Private Sector Foundation Uganda (representing the larger private sector), the Uganda Manufacturers’ Association, and professional associations such as the accounting profession, among others, have played increasingly important advocacy roles on evaluation issues that affect their constituencies. The Private Sector Foundation Uganda (PSFU) is a strong national focal point for the organization, promotion and development of the private sector initiatives and remains a leading partner in engaging with Government in the development of a globally competitive Ugandan private Sector. The Uganda Manufacturers’ Association, which represents the broad industrial and commercial sectors of Uganda’s economy, also supports the shaping of national and regional monitoring policies through the promotion of the interests of its members.

The **Civil society** in Uganda has evolved into a credible partner in Uganda’s evaluation and development process. The NGO fraternity has participated in the development and evaluation processes under the umbrella of the Uganda National NGO Forum. Additionally, civil society organizations are involved in work on and discussions around monitoring, evaluation, aid and development effectiveness in Uganda and globally. They provide an external perspective on Government performance and assistance through financial, technical and other forms of assistance to strengthen its performance. The contribution of NGOs to good governance and development in Uganda is now widely acknowledged by citizens, governments and the international development community. Uganda’s NGOs lobby for the elimination of unequal development, social, economic and political injustices, conflict and marginalization. They also deliver essential services to disadvantaged citizens, offer space through which political, social and economic pressure is built to challenge injustices.

The **citizens and Development Partners** (DPs) also play a role in the monitoring and evaluation of Government’s performance. The citizens’ voices evidenced through citizens’ active participation in the making of decision which affect the day-to-day life of citizens such as through participation in school management affairs, village health teams, farmers groups, ‘Barazas’ and many other local platforms. In such cases, citizens are able to question such practices that undermine the quality of service delivery. The development partners support the strengthening of good governance and accountability institutions at the central and local government levels.
In all, joint collaboration effectiveness amongst bilateral donors (e.g. Germany, the European Commission Delegation, Austria, Britain and Sweden) and Uganda indicated some relative increase in delegated responsibility, knowledge transfer, ownership and authority to Ugandan evaluation actors to take decisions appropriate to the country local context. This has remained largely within the parameters of Uganda’s strategic interests, because harmonization and alignment arrangements legislation and strategies are in place. These actions ensured full coherence of positions between the Evaluation Network of the OECD – DAC (EvalNet) and Uganda M&E actors at various levels.

2.3.3. Uganda Evaluation Networks

There are several networks that support the Uganda national evaluation system. The Uganda Evaluation Association (UEA) is partly responsible for developing evaluation standards and works to preserve the ethics, integrity and independence of evaluators. The Evaluation sub-Committee which comprises of the core members (Office of the Prime Minister, National Planning Authority & Ministry of Finance Planning Economic Development) provides oversight on the selection process of the lead institution in the evaluation.

Northern Uganda Evaluation Association; Uganda Monitoring and Evaluation Society; Uganda NGO Forum; Donor Economics Group; Local Development Partner Group; Sector Working Groups; Uganda Local Government Association; Parliamentary Forum on M&E; International Networks (AfEA, 3ie, Community of Practice, EvalPartners, Africa 4 Results) - All are networks that can be considered part of the wider country evaluation system.

2.3.4. Uganda National Evaluation Mechanism

In Uganda, the evaluation mechanisms are guided by several standards, guidelines and coordination arrangements enshrined in the documents and legislations\(^1\) as outlined in part 2.1. The Evaluation standards are based on the existing African Evaluation Association standards and guidelines, and those of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Development Assistance Committee (DAC) and the United Nations Evaluation Group (UNEG). According to the Monitoring and Evaluation Policy, Government requires information on what works, what doesn’t work, and why as pertaining to Government policies, programmes and investments. Every 3 years, Government approves the policies and programmes under the National Development Plan, and related public policies that should be evaluated, to ensure that they are relevant, effective and impactful. The criteria identified by the Evaluation sub-Committee to select evaluation topics of national interest are as follows:

- Key national policies with service delivery or governance dimensions, e.g. Universal Primary Education, National Immunization Programme, National Agricultural Advisory Services etc.
- Major public investment projects of national importance, e.g. hydro-power schemes, National roads construction, water for commercial production etc.
- Cross-cutting public issues that involve two or more line Ministries in their implementation, e.g. tackling maternal mortality
- Policies, programmes and investments that contribute in a considerable way to the National Development Plan objectives

\(^1\)http://www.opm.go.ug/
A 3-year rolling national evaluation agenda of topics are outlined, and approved by Government every three years. This has established a high-level ownership over the evaluations, and enables the findings of the evaluations to be discussed by the highest policy makers for action, once complete.

In the evaluation of topics that address one or more of the above criteria, the following questions and areas would be covered for every policy or national program evaluation financed under the Government Evaluation Facility.

- The appropriateness of the policy or programmatic response to the specific issue or subject that it was seeking to address. This will look closely at the design issues of Government’s response. For example, the design of the National Agricultural Advisory Services to address the challenge of the lack of agricultural extension services available to Ugandan farmers.

- The coherence of the Government’s response to this issue or subject. This looks closely at the implementation issues of the Government’s response, particularly in terms of overall coordination between key agencies and actors. For example, the coherence of the Government’s response to the problem in absenteeism across the public service.

The actual effectiveness, and where possible, impact of the Government’s response to this issue is a subject of concern. This looks closely at what has been achieved, what effect this has had in terms of access and reach to citizens (effectiveness), and ultimately the changes in the lives of the citizens (impact). For example, the extent to which the strategy of Universal Primary Education has effectively improved the access to and quality of primary education (effectiveness) and increased the percentage of Ugandan children that are literate and numerate (impact). On ownership and sustainability issues, a relevant example can be the extent to which the Government’s interventions in the northern Uganda have enabled the population to economically and socially re-establish themselves under the PRDP programme interventions.

The Evaluation sub-Committee is required to provide annual briefs to Cabinet or the Policy Coordination Committee of Cabinet on the status of the evaluations underway, and the findings of the evaluations where they are complete. The national evaluation agenda is rolling, enabling new topics to be included annually, to reflect shifting priorities and address new policies and programmes where required.

2.3.5. The recent evolution of the country evaluation system in terms of demand, supply, confidence and utilization

A decade ago, the government launched the monitoring and evaluation initiatives through the National Monitoring and Evaluation Strategy (NIMES) in 2004 followed by a National Policy on Monitoring and Evaluation in 2013. This policy has been designed to address gaps in existing legislation and administrative practices with respect to the tracking of performance and evaluation of public policies and investments. The policy provides a clear framework for strengthening the coverage, quality and utility of the assessment of public policies and investments. The National Monitoring and Evaluation Policy is implemented through the National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy (NIMES) which is established under a
Government Evaluation Facility (GEF) within the Department of Monitoring and Evaluation in the Office of the Prime Minister.

A Government response and implementation tracking mechanism has been established but is still manual. Arrangements to make it computer and internet based are underway. The National Policy outlines the requirement that relevant Government Ministries and Departments respond to the findings and recommendations of independent evaluations, and that the proposed actions are followed-up and implementation is tracked through the national coordination mechanisms.

The Uganda national coordination evaluation system has been appreciated in several ways, both nationally and internationally. From the interviews, there is evidence of global appreciation of the evaluation system. For instance, Uganda has received two international awards and hosted 7 (seven) delegations12 where knowledge and experiences of mutual interest were shared. There has been improvement in continued interest and support of the part of the national authorities’ policies such as the newly formulated policies; sector strategic investment plans – evidence for mutual accountability, harmonization and alignment (e.g. the public sector management). However, the vision triggers seem to be less active in driving the M&E strategies. Although the evaluation culture in administrations is not well championed across the board, there are improvements in demand for evaluations especially on the part of government MDAs such as Directorate of Public Prosecution, Ministry of Lands, Micro-finance and National Planning Authority13. There are rigorous quality controls during the evaluation process with significant improvements in quality of evaluation outputs especially conducted through 3ie, Baraza and NUSAF House Income Support programme among others. The use of evaluation results has greatly improved. For instance, the quarterly reports of M&E findings and recommendations are regularly considered by respective MDAs and follow-ups conducted by M&E departments. However, efforts are required to build a well-coordinated national evaluation system or system to sustain the gains in quality outputs and expanded evaluation networks (such as TOT, network of Universities etc.).

3. PART I: REVIEW OF THE PARIS DECLARATION EVALUATION EXPERIENCE

This section articulates the PDE influence on Uganda Evaluation system drawing on examples of how the PDE process has been used to enhance national evaluation system. The section also provides working case studies of the PEAP, Joint Mid-Term Review of the Northern Uganda Malaria, Aids and Tuberculosis (NUMAT) Program and Ex-Post Performance Evaluation of USAID Assistance to Northern Uganda.

3.1. The PDE process in Uganda
The Paris Declaration on Aid Effectiveness process in Uganda was endorsed in 2005 has a landmark international agreement and programme of reform – the culmination of several decades of attempts to improve the quality of aid and its impacts on development. The PDE was set to respond to the three fundamental questions contextualized in the Paris Declaration, Contributions to Aid Effectiveness and Contributions to Development Results: i) what are the factors that have shaped and limited the implementation of the Declaration reforms and their effects? ii) What improvements have been made in aid effectiveness as targeted in the

---

12 See Uganda evaluation report published at the OECD DAC Evalnet website
13 See Annex 2 for the profiles of recent evaluations commissioned under Government Evaluation Facility
Declaration? and iii) What contributions have improvements in aid effectiveness made to sustainable development results?

The evaluations analyzed whether and how the commitments, actors and incentives brought together by the Declaration and the Accra Agenda for Action have delivered their statement of intent. It traces the logic of how the Declaration is supposed to work and illustrates the complex pathways from development objectives to results. This highlighted the other powerful influences at work in the development process, and the realistic limits on the role of aid. Multiple sources of evidence and techniques – mainly qualitative but also drawing upon reliable quantitative data, where available – were used to provide and validate answers and to reach judgments.

The PD Evaluation results – findings, conclusions and recommendations aimed at government ministers, legislators, aid administrators and other specialized users, as well as to wider publics with an interest in development and aid. The PDE was important both for accountability and to point the way for future improvements (reflected in the approaching Millennium Development Goals for 2015), and growing demands to see results from development aid.

3.2. Partner-Donor profile of the process of Paris Declaration Evaluation
The purpose of the “partner-donor profile” is to describe the “degree of jointness” at all stages of the evaluation process; to identify the extent of the actors’ involvement in the initiation and management of evaluations and ownership of results. GoU has a strong evaluation structure responsible for coordination, monitoring and quality checking evaluations. For instance, GoU collaborates with DPs through the Office of the Prime Minister (as a leader of Government Business) and other government MDAs to track aid and development effectiveness and transfer of knowledge and skills through joint reviews and evaluations. Some of the evaluations are initiated and led by GoU while others are initiated by development partners (DPs) depending on the project being evaluated. The Government led evaluations are initiated through a national evaluation agenda which is approved by Cabinet every three years (Initially every 2 years) under the Government Evaluation Facility (GEF).

Most of the evaluations are timely and adopt the DAC principles and OECD guidelines. The evaluation questions are always within the themes of previous PEAP framework and/or the current NDP strategy. The facilitation of evaluations largely depends on the initiator and evaluation objectives and interest.

In joint evaluations, the roles and responsibilities of the donor and partner including the technical teams are clearly stipulated in either the Terms of Reference document or review meetings by the evaluation committee. The procurement of evaluation services usually follows either GoU or DP procedures depending on the kind of the project, source of funding and interests of the funders. Usually the decision to use the Government system or the donor system depends on limitations of the financing agency and the speed with which the service is required. The Government procurement procedures have tended to take much longer than the donor procurement procedures. The monitoring and evaluations technical committees take charge of internal and external quality controls, while the reference groups provide feedback and quality control of the validity and reliability of evaluation findings and recommendations. The joint evaluations comprise of international evaluators (who often take a lead in evaluation process), national consultants (i.e. government officers, academics or freelance) and research assistants. However, there are still some evaluations which are predominantly conducted by either international consultants or teams constituted from
nationals. The on-going budget support evaluation funded by the EU and the World Bank comprises purely international consultants.

Financial resources to facilitate the evaluation process are provided by Government of Uganda through the Budget for the Government Evaluation Facility in the Office of the Prime Minister and/or donor or cost shared depending on the nature of the evaluation. The well-developed sectors, such as the Justice, Law and Order Sector which are more advanced also have budgetary provisions for evaluations. There are fiduciary measures to guide the management of finances and reporting requirements of both the donor and GoU defined under the Public Finance and Accountability Act.

The contractual relations in the joint evaluation are defined through review meetings, or contract development or direct link of the lead evaluator with the partner or local consultants. Team composition in terms of numbers, gender and relevance vary depending on the project nature and the evaluation questions to be answered. For instance, on the PEAP evaluation, the process was entrusted to the UK based policy management firm (OPM) with full time involvement of Ugandan experts. Sub-contracts were awarded to different experts to draft theme papers. The team for the NUMAT’s mid-term review was constituted by Uganda Monitoring and Evaluation Management Services (UMEMS), which is funded by USAID/Kampala and managed by The Mitchell Group.

The methodologies used in joint evaluations make reference to Uganda Evaluation Standards, African Evaluation Guidelines/principles and to the Organization for Economic Cooperation and Development Assistance Committee (OECD-DAC) evaluation guidelines. Other evaluations follow USAID data quality standards for objectivity, validity, reliability, precision, utility and integrity and are able to apply them in the final report. The evaluation teams usually propose methodologies to answer the evaluation questions, considering the objectivity, validity, reliability, precision, utility and integrity and are able to apply them in the final report. Other evaluation teams adopt approaches that strongly emphasize on articulating ‘performance stories’, based on evidence from a variety of sources including analysis of primary/secondary data, and access to interview material. In the case of the PD Evaluation, internal quality control of the evaluation was done through internal peer review process, centralized oversight and the use of an independent reviewer. Externally, the Evaluation sub-Committee, which commissioned and had oversight of the evaluation, set up an international and a national network of peer reviewers to assist them in their role.

Drafting the evaluation results is the duty of the whole team under the stewardship of an expert with adequate subject matter knowledge who devotes a higher level of effort than other team members. The team leader is responsible for presenting the evaluation results, conclusions and recommendations to stakeholders, network members and public for scrutiny and ownership. The feedback can help improve the contents of the report. From the inception phase, information gathering, drafting of the report, information sharing and final report presentation, there are several internal and external quality checks conducted by the commissioned evaluation team, reference groups, DPs and GoU as key stakeholders in the evaluation process. The Evaluation Sub-committee is the overall institution that provides quality control. Several sectors also establish evaluation committees for the evaluations they conduct outside the national evaluation system. An inception phase is critical and always reviewed by DPs and GoU partners using Uganda standards, OECD/DAC guidelines and principles. Oral debriefing, interactive discussion, face-to-face meetings present opportunity
to refine the methodology, data tools and refocus the study on achieving the desired objectives. In the process, both DP and GoU are availed the key findings, conclusions and recommendations, prior to submission of draft report.

A series of stakeholder meetings are organized to discuss evaluation results. Constructive feedback is provided by various experts/stakeholders from the evaluation networks, evaluation committee, officers from Government MDAs, and officers from LGs, civil society organizations, politicians, and development partners, for ownership and quality assurance14. Stakeholders provide both written and oral comments to improve the contents and quality of the final report through meetings and workshops. Efforts are made to disseminate the results to the DPs, selected government MDA officials and other partners. The reports are then published on the web-sites and/or print media. However, the dissemination covers a limited audience which often limits feedback especially from the downstream. For instance, the language of communication (usually English) and mode of dissemination (e.g. website or printed booklet) deny the semi-literate people opportunity to understand the contents of the report, and to scrutinize it so as to provide feedback.

3.3. The intended and actual learning at the level of country individual actors, organizations, and networks

From the interview responses, it was noted that time frame for evaluation of the PD was too short for effective learning, skills transfer and practice especially at network and organization level. This was somewhat limited by the misalignment of the PEAP and national development plan (NDP I) strategies to national evaluation system. Moreover, the lessons learnt at organization level are inadequate and PD tool used are less influential in holding the executive to account for changes in governance that may negatively affect aid effectiveness and weaken the commitments by governments and development partners. Better mechanisms for donors and the executive of partner countries to hold each other accountable are needed, including bolstering and leveraging on the activities of civil society and parliament.

3.4. The unintended negative effects of donor led evaluations

Partner-donor evaluations may be justified by their own merits in terms of strengthening Uganda evaluation systems, but also because donor evaluations may have negative unintended consequences. Donor-led evaluations may, in some circumstances:

- The level of involvement of the national actors is often limited. The officials from the MDAs often delegate responsibilities to others; as it limits the joint learning effort;
- In the presence of an uncoordinated system for evaluation, the dissemination of evaluation results is problematic and constructive feedback is limited.
- Some of the donor led evaluations adopt their own evaluation rules, guidelines and standards. As a consequence, the results may portray understandings that would otherwise have been different under the national rules and standards;
- There is limited ownership of results from donor led evaluations especially if the evaluation is initiated by the donor with high interest compared to the recipient country-Uganda
- There is no clear procedure of imparting knowledge or sharing experiences especially if the time of the evaluation is quite limited amidst lack of capacity building structures and systems;

14 Section 6.3 of the M&E policy mandates the OPM to provide overall coordination and oversight function in quality control, standards, harmonization and timely release of evaluation results.
3.5. Factors likely to have limited national actors learning

There following are the interview responses on some of the factors limiting learning:

a) There are no clear procedure of imparting knowledge and skills in joint evaluation. As alluded to in the previous text, in the case of a weakly coordinated national evaluation system. The sharing and/or transfer of knowledge may be constrained – learning by doing may be curtailed especially if the evaluation interests are driven by results focused teams rather than learning teams;

b) There are limited capacity structures and plans across the MDAs of government. The Uganda evaluation structures to support capacity building and learning are still evolving and are strong in the developed sectors but seem weak in some MDAs especially where sector working groups are weak. The plans and strategies are rather ambitious without sufficient resource allocations to facilitate the doing and learning activities;

c) Corruption. The wider political interests, the evolving style of economic governance and development partner sectoral interests continue to manifest and limit the learning curve of the actors. For instance, the cycle of elections and new political manifestos has exerted pressure on existing PD achievements and undermined both government and donor commitments to the national development agenda;

d) Limited Resources. National Development Plan identifies resource availability as an engine to strengthen public sector management for economic development and poverty reduction. Resources are also required to address national capacity development needs/priorities especially to monitor and evaluate government performance across the MDAs.

3.6. The contribution of the PDE to strengthening the country evaluation system

The development of national evaluation system is to an extent attributed to the PDE experience. For instance, improvements in the quality of partnerships, management and use of aid and efficiency of aid delivery in general started before the PD and further enhanced during and after the PDE experience, which by and large resembled Uganda’s PEAP partnership. Arising from the PDE experience, ownership of Uganda’s national development framework and results is exemplified by the strong leadership and political will. In the last 3 years all sector plans and Ministerial policy statements which guide annual work plans in government departments are to a very great extent aligned to the National Development Plan.

The PDE lessons and experience has strengthened Government of Uganda’s collaboration with donors. For instance, the monitoring of the share of project funding managed outside government systems has improved indicating increased government capacity to engage donors on processes and outcomes of the PDE. Moreover, PDE has made a contribution in encouraging development partners to increasingly focus on development outcomes and the need to work together and also with the government in improving national statistics and poverty monitoring. In addition to financial reporting done by the Accountant General’s Office, budget execution is now being tracked through the Budget Monitoring and Analysis Unit of the Ministry of Finance, Planning and Economic Development to ensure that results are achieved through the spent funds.
Performance in relation to management for development results has improved. PDE has made a contribution in encouraging development partners to increasingly focus on development outcomes and the need to work together and also with the government in improving national statistics and poverty monitoring. However, other factors have been equally important. The PEAP and sector strategies had results matrices, each with a clear set of monitorable indicators. Such sector reviews have been participatory involving line ministries and development partners in specific sectors. Worth to note is that the results management has improved partly as a result of past PDE experience.

Under the joint partner donor coordination and M&E arrangements in place, particularly the Joint Budget Support Framework (JBSF), Policy Coordination Committee and the recently formed National Partnership Forum, there is strong coherence between development partners’ headquarters and field staff in the development and implementation of policies and procedures agreed upon between Government and Development Partners in Uganda. The level of institutionalization of the M&E varies between sectors and Ministries in the Country. Internationally, there are also differences. In some countries (such as Sweden), it has been enshrined in legislation while in others (Netherlands, UK), action plans and procedures for implementation have been established.

Efforts to monitor development impact and account for the results have been strong before PD but become stronger during period of implementation and evaluation of the PD. Poverty analysis, the UNDAF, the UJAS and periodic household surveys at national level coupled with the Joint Assessment Framework at sector level are mechanisms that have all benefitted from increased investment post-2005. Increasingly Government of Uganda and development partners are strengthening the monitoring and evaluation function at national level through the National Integrated Monitoring and Evaluation Systems (NIMES) established under the Office of the Prime Minister (OPM) and the National Monitoring and Evaluation policy currently under implementation.

However, from the gender perspective, there is no little evidence on the attribution of the PDE on influencing priority setting in favour of the needs of the poorest, which include women and girls and those socially excluded. Both national plans developed prior to and after signature of the PD (PEAP and NDP-I) defined appropriate strategies for dealing with social exclusion. Despite existence of these strategies, social vulnerabilities and gender disparities remain. Women continue to be marginalized in access to ownership and control over land, education, business ownership, skills development, access to financial resources, employment and inheritance rights. Civil society efforts to promote within government gender and equity budgeting pre-date the PD and the evaluation, together with the efforts by the Ministry of Finance, Planning and Economic Development to introduce gender and equity budgeting for use by government ministries. Such efforts have not succeeded to close capacity gaps at district levels, where skills and incentives to address social exclusion, gender and equality issues in annual budgeting processes are lacking.

In conclusion, the evaluation of the Paris Declaration has (i) permitted learning Uganda actors, (ii) helped to strengthen the evaluative culture and the system evaluation in Uganda, and (iii) placed emphasis on the strengthening of the Uganda national system evaluation.
3.8. An assessment of the extent to which the PDE exercise may or may not prefigure future partner-donor evaluations

The PDE has set a precedent of monitoring partnerships and evaluating government programs. The implementation of the PD has resulted into many DPs and GoU sectors and other groups (e.g. SWApS, Cross-cutting issues, etc.). Consequently, many actors participate in planning, monitoring and evaluating alongside implementing programmes and generating the required results on the ground.

The evaluations continue and attempt to use indicators that are locally customized to meet the data requirements. For instance, in education sector, the MoES customized indicators (e.g. transition rates, completion rates etc.) are often used to monitor progression in schooling. The effort helps in not only measuring and evaluating the impact of the project but also reporting of results becomes easier.

However, the PD principles are inconsistent in definitions and application. In the evolving evaluation system like Uganda, the institutions do not have enough capacity to sustain the benefits of the PDE; and in worse situations, the recommendations proposed in joint evaluations are to a small extent fed into the policy framework amidst inadequate follow-up on evaluation results.

4. PART II: INSTRUCTIVE CASE STUDIES OF OTHER COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATIONS


Case study 2: Joint Mid-Term Review of the Northern Uganda Malaria, Aids and Tuberculosis (NUMAT) Program (Launch: June 2009; Publication: July 2009)

4.1. Description and profiles of case studies

Under case study 1, the purpose of the independent evaluation of Uganda’s Poverty Eradication Action Plan (PEAP) was to determine the effectiveness of the PEAP as the framework for achieving the eradication of poverty in Uganda in order to determine the most effective strategy for moving forward. The PEAP processes were introduced to enable the GoU to manage its resources more strategically in support of its long term objective of poverty eradication. The evaluation team was led by Oxford Policy Management Limited and GoU under the guidance of National Evaluation Committee. The evaluation process was developed to ensure compliance with the principles and standards for evaluation adopted in the African Evaluation Guidelines and by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)/Development Assistance Committee (DAC) evaluation guidelines.

While the Northern Uganda Malaria, AIDS TB Project (NUMAT) was designed to support expansion of, access to and utilization of HIV & AIDS, TB and malaria activities in the Northern Uganda districts of the Acholi sub-region (Gulu, Pader, Amuru, and Kitgum) and the Lango sub-region (Lira, Amolatar, Dokolo, Apac, and Oyam). It is funded through a Cooperative Agreement with the United States Agency for International Development (USAID) for the period August 2006 through August 2011. NUMAT’s efforts contribute to the Government of Uganda’s (GoU)/Poverty Eradication Action Plan (PEAP) plans as outlined in the Peace
Recovery and Development Plan (PRDP) for Northern Uganda and largely contributes to PRDP’s Objective 2 of rebuilding and empowering the community.

- **Partner-donor profiles**
  The evaluation for case study 1 was carried out for the government of Uganda led by UK based firm ‘Oxford Policy Management Limited’ and worked in conjunction with Office of the Prime Minister under the guidance of the National Evaluation committee. Majority of the national evaluation counterparts were Ugandans from various evaluation networks and organizations. For case study 2, United States of America was represented by USAID while Uganda Government was represented by District Local Government (DLG) officials, key civil society partners. The NUMAT staff joined the evaluation as facilitators and support staff on the evaluation team. The evaluation also involved both health facility based and community based services. The detailed partner-donor profiles are described as here under.

- **Deciding to conduct the evaluation (including the date, scope, main purpose)**
  The initiative to undertake the PEAP evaluation was decided by GoU that developed the ToR for an independent evaluation. From the perspective, one of the key questions asked was the extent to which partnerships have helped and contributed to the achievement of this central objective. The evaluation was carried out in February to June 2008, and the evaluation sought to address a number of dimensions or themes of the PEAP and its implementation which included; Results and Performance, Institutional Arrangements, Partnership, Economic Transformation and Sustainable Poverty Reduction.

On the other hand, USAID/Kampala initiated the evaluation processes of NUMAT that was discussed and approved by the Uganda Monitoring and Evaluation Management Services (UMEMS), which is managed by Mitchell Group, Inc. (TMG), located in Washington, D.C. The evaluation targeted four districts (Gulu, Pader, Lira and Oyam), which were specifically selected from the list of nine NUMAT districts based on sub-regional representativeness. USAID Uganda’s primary purpose for undertaking a mid-term review of the NUMAT program was to determine whether or not the program is on track to achieve its objectives within the existing time frame and funding parameters, and to ascertain if any changes in program or management strategies are needed for the remaining two years of the project that would increase its impact in Northern Uganda. The evaluation team was composed of both national and international consultants.

- **Establishing the Cooperation Arrangements and management structure**
  Throughout the PEAP evaluation, the process was conducted with support, participation and feedback from the national evaluation committee. Internal quality control of the evaluation was ensured through internal peer review process and the reference group composed of the nationals and development partners. The lead evaluator had British origin. The evaluation team composed of core members from Oxford Policy Management LTD and Uganda evaluation committee. The core team was supported by a reference group composed of the academia in Uganda, evaluators from the Netherlands Ministry of Foreign Affairs; United Nations Development Programme, Department for International Development, UK. The reference group commented, provided constructive feedback all through the evaluation process. Presentation seminars and one-on-one consultations were conducted including audio or video-conferencing all through the inception and evaluation phase.
The roles and responsibilities for the donor and partner for the NUMAT program evaluation were clearly stipulated in the Terms of Reference. USAID was responsible for overall quality assurance and through NUMAT provided logistical support to the evaluation team while GoU provided key points of reference and information, including key documents, for final review. Both the lead consultant and local consultants were provided with clear contractual terms. The evaluation team composed of international team leader, local consultants and research assistants. The team was constituted by Uganda Monitoring and Evaluation Management Services (UMEMS), which is funded by USAID/Kampala and managed by The Mitchell Group, Inc. based in Washington D.C. USAID was responsible for overall quality assurance and clearing house, GoU provided key reference points and feedback, UMEMS’s managed the technical aspects of whole evaluation process including Team Planning Meetings (TPM) for the evaluation study while NUMAT’s provided the logistical support and office space for the consultants. There was oral debriefing to present key findings, conclusion and recommendations.

- **Raising and channeling financial resources**
  Financial resources to facilitate the PEAP evaluation process were provided on the GoU’s side. Both the UK firm and GoU provided technical staff, but administrative staff and working space were provided by the Office of the Prime Minister in Uganda. While under the NUMAT evaluation, the funds were raised by American government and funded through a Cooperative Agreement with the United States Agency for International Development (USAID) for the period August 2006 through August 2011.

- **Setting contractual relations and referring to evaluation standards**
  From the onset of the PEAP evaluation, the process was entrusted to the UK based policy management firm (OPM) with full time involvement of Ugandan experts. Given the wide scope of work, sub-contracts were given out to different experts to draft different theme papers (in results and performance, economic transformation and sustainable poverty reduction, political economy, institutional arrangements and partnership). The proposed methodology was developed to ensure compliance with the African Evaluation Guidelines/principles and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Development Assistance Committee (DAC) evaluation guidelines.

  Under the NUMAT evaluation, the evaluation team followed USAID data quality standards for objectivity, validity, reliability, precision, utility and integrity and be able to apply them in the final report, by identifying such data limitations as may exist with respect to these standards.

- **Developing the terms of reference and securing the evaluators**
  The terms of reference as well as securing the evaluation services followed GoU procurement procedure and the evaluation team comprised of six international and four national evaluators. The national experts were senior technical staff from key Government ministries, departments and agencies; one consultant from the leading policy research institute and government of Uganda. While under NUMAT evaluation, the terms of reference and securing of service providers followed the USAID procurement procedure. The evaluation team comprised of one international and three national experts. The national experts were senior technical staff from key Government agencies and civil society, one staff member from NUMAT and one staff member from USAID/Uganda.

- **Developing the evaluation method and reporting of results**
The PEAP evaluation team proposed an evaluation methodology that was extensively discussed and approved by the national evaluation committee. Given the multiplicity of the scope of work, the team adopted approaches that strongly emphasize articulating ‘performance stories’, based on evidence from a variety of sources including analysis of primary/secondary data, and access to interview material. Internal quality control of the evaluation was done through internal peer review process, centralised oversight and the use of an independent reviewer. Externally, the Evaluation Committee, which commissioned and had oversight of the evaluation, set up an international and a national network of peer reviewers to assist them in their role. The team leader was responsible for the overall evaluation process and its products. He took on management oversight and quality assurance functions. He drafted the synthesis report and the ‘Results and Performance’ theme paper. The other technical experts contributed on the thematic papers that were later reviewed by the reference group experts.

The NUMAT evaluation team was required to propose a clear methodology to answer all the evaluation questions. With regard to data quality, the evaluation team was expected to be familiar with USAID data quality standards for objectivity, validity, reliability, precision, utility and integrity and be able to apply them in the final report, by identifying such data limitations as may exist with respect to these standards. The level of effort for the Team Leader was slightly higher than for other team members as s/he was responsible for producing the draft and final evaluation reports. The Team Leader had to provide a final report to USAID no later than September 15, 2009.

**Feedback on quality assessment and dissemination**

As discussed previously, there was internal and external quality checks that were overseen by the National Evaluation Committee. Under the PEAP, a series of stakeholder workshops were organized to present and share evaluation results. Constructive feedback was provided by various experts/stakeholders from the evaluation networks, evaluation committee, officers from Government MDAs, and officers from LGs, civil society organizations, politicians, and development partners for ownership and quality assurance. Stakeholders provided both written and oral comments to improve the contents and quality of the final report.

For the NUMAT evaluation, an inception report was reviewed by USAID and selected GOU partners. Oral debriefing to USAID, selected GoU and other partners to present key findings, conclusions and recommendations, prior to submission of draft report. Draft evaluation report was reviewed by USAID and selected GOU counterparts before producing the final evaluation report. The evaluation results were discussed by the evaluation team with, USAID, selected GOU and other partners. The final report took into account the comments made by USAID, selected GOU and other partners after discussing the findings with the evaluation team. The evaluation results were discussed by the evaluation team with, USAID, selected GOU and other partners. The report was then published on the USAID web-site.

**Capacity-friendly features**

The joint evaluation had a few capacity-friendly features that can be highlighted as follows: Uganda Monitoring and Evaluation Management Services (UMEMS) Project was awarded by USAID/Uganda to The Mitchell Group, Inc. (TMG) in May 2008 and ended on May 16, 2012. The project’s primary objective was to provide Monitoring and Evaluation (M&E) services to the Mission’s Teams and their Implementing Partners (IPs), including: 1) Economic Growth
Team consisting of Agriculture and the Environment and its IPs; 2) Investing in People Team consisting of the Health, HIV/AIDS and Education Teams and its IPs; and 3) the Democracy and Governance Team that included Conflict Management and its IPs.

4.2. The actual learning at the level of individual actors and the organization

The PEAP joint evaluation was a ‘doing’ and ‘learning’ processes’ both at individual and organization levels. The composition of the core and reference group teams provided opportunities for knowledge and skills transfer among the actors. The PEAP evaluation was major GoU assessment of national programs using the OECD and DAC evaluation guidelines that took place after the launch of the PD, and during the PDE exercise in 2008. The PEAP final evaluation was partly the basis for the design of the first National Development Plan (2010/11 – 2014/15).

The level of involvement of the actors in the joint evaluation exercise was quite diverse and at large scope. The foreign experts on both joint evaluations partnered with a team of national evaluators; both involved in technical work, drafting theme papers, decision making as well as generating recommendations. Learning was also evident at organization level. There was regular, consistent and widely participation on part of GoU through Office of the Prime Minister. Another aspect was that the lessons learnt and experiences were adopted in the implementation framework and review of NDP I. The methodologies used prompted further learning as the approaches strongly emphasized articulating performance stories supplemented with evidence from secondary data, interview material.

Worth to note that sharing of experiences and skills was not only limited to core teams but also extended to include other senior technical staff from key Government ministries, departments and agencies; policy research institutes; and reference group composed of the academia in Uganda, evaluators from the development partners who provided constructive feedback all through the evaluation process.

4.3. Contribution to the strengthening of the country evaluation system

The contribution from the two instructive cases manifests into advantages and benefits of collaborative partner donor evaluations; First, ownership of results and lessons learnt from the SWAps was noted exemplified by steadily evolving national evaluation framework. Improvements in the quality of evaluation results have been strengthened. Evidence from the two joint evaluations further indicates that there is continued mutual interest in collaborative efforts to foster national evaluation agenda. The set-up of the teams stimulates a discussion between management groups, reference groups and core teams. In a well-structured evaluation exercise like PEAP, there was regular exchange of information, clear division of labour among different actors especially on part of the management and core teams. The evaluations largely signal strengthening of the joint review mechanisms.

4.4. The extent to which the case study evaluations may pre-figure future CPDE work

The case studies point to increased interest and demand for joint evaluations in medium and long run as exemplified in the Uganda Partnership policy (2013) and Monitoring and Evaluation Policy (2013). The sector\textsuperscript{15}, project and program level reviews have and continue to be emphasized by government and development partners to support MDGs agenda in the

\textsuperscript{15} The annual sector review are rather more academic and quality of discussion is wanting
Currently, both the government and development partners contribute to the Government Annual (and half-annual) Performance Report (GAPR). There is a collective effort around the GAPR; however, the instruments can be extended and quality of outputs to improve.

Although public finance management schemes have improved, there is potential future need for impact evaluation of the public finance management; a need for comprehensive evaluation of pension reforms. Moreover, an evaluation of the Northern Uganda project such as the Karamoja Livelihood program (KAL), Agricultural livelihood project, sector policy evaluation and thematic programs on climate change can be considered.

5. PART III: OPPORTUNITIES FOR COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION WORK

5.1. Future potential areas and priorities for partner-donor evaluations

The areas for potential partner-donor evaluation can be summarized in following thematic forms:

i) Monitoring and Evaluation of NDP II
Uganda is preparing its 2nd National Development Plan. The monitoring and evaluation system for NDP II has been designed taking into account the lessons learned under the NDP I and the proposed reforms. It also includes a detailed Results Framework that will guide the collection, analysis and reporting of data and information needed to assess progress towards the realization of the country’s development goals and objectives. It will be used to generate data for evidence-based planning, accountability in monitoring government policies and programmes, institutional learning through data utilization and sharing, as well as decision making through measuring the impact of development interventions.

ii) Managing government and donor partnerships
Uganda has a new Partnership policy which will be implemented through a National Partnership Forum. This Partnership Policy (PP) sets out the guiding principles and priorities through which the Government of Uganda will manage the relationship with its Development Partners (DPs) and the external assistance they provide, within the context of the National Development Plan (NDP). In the context of the NDP, this Policy will allow the Government of Uganda to strengthen mechanisms for managing its partnerships with DPs.

iii) Demand for new areas of evaluations
a) There is increasing demand (at both national and international levels) for development partners to show case in the evaluations in such as; climate change which is shifting focus and improving due to the impetus of the donors in funding.

b) There is increasing public demand for and interest in decentralized evaluations especially in procurement and institutional capacity building.

c) New initiatives between Government and private sector/CSOs in oil through the public private partnership

iv) Capacity building and development
Developing countries are continuously adapting and using country specific standards and guidelines in evaluations, partly due to increasing interest by Government and civil
society, wanainchi on accountability – however, there are no capacity building structures; no system to identify the training needs of the local actors.

v) Networks Expansion and strengthening of networks
Although there are several established sector working groups such as education, water, Justice, transport etc., further expansion and strengthening is required.

5.2. External factors that may strengthen/weaken the benefits of partner-donor evaluations

5.2.1. External factors that may strengthen the benefits of partner-donor evaluations
i) Use of and compliance to international and national evaluation principles, guidelines and standards especially when the donor and country interests are involved;
ii) Compliance to international commitments such as PD on aid effectiveness; Busan partnership for development cooperation etc.;
iii) Strong political and donor will to support the national evaluation systems and collaborative evaluation initiatives;
iv) Setting up an environment that triggers corrective and objective evaluations;
v) Strengthened capacity at implementation especially in the procurement process at all levels;
vi) Further building a culture of transfer of knowledge and skills during evaluations;
vii) Promoting the practice of initiating the evaluations at country level and developing the TOR;

5.2.2. External factors that may weaken the benefits of partner-donor evaluations
As highlighted in the previous section, corruption is a major challenge in the public delivery of services in Uganda. Although considerable effort has been made to reduce corruption, including putting in place appropriate legal and institutional framework, it still affects public service delivery in the country. Corruption is most rife in procurement, administration of public expenditure and management of revenue and it is in these areas where the PD appears to have had the least impact. The citizenry is not adequately empowered to effectively demand for better performance from government institutions.

The leaders of most joint evaluations are often foreign nationals with GoU providing key points of reference and information, including key documents, for final review. Moreover, the fiduciary measures to guide the management of finances and reporting requirements follow the donor principles. If funds are raised by the America people through USAID, the resources are channeled through an agency responsible for managing the evaluation. However, this practice may limit the learning opportunities of national M&E actors to exploit their potential.

The government institutions that are mandated to enforce order and accountability in public administration are still weak. For instance, the increased level and less than satisfactory handling of cases of abuse of public resources under the PRDP; these have been broadly criticized by members of the public but have not been addressed convincingly;

The 2014 enacted anti-homosexuality bill (that was later nullified in court) for divergent orientation to established norms has generated concerns from development partners with more liberal human rights views;
Although many development partner countries indicated efforts to maintain the resilience of global financial crisis (2007-2010) as they strived to minimize its impact on their own economies, it has become evident that resources available for aid have become more limited;

Regular changes in government and in development partner countries have created a level of uncertainty regarding the quality and reliability of aid. In recent years such changes in government have happened in the USA, UK, Sweden, Belgium, etc.

The emergence of non-traditional development partners and their modes of engagement have created concerns regarding the sustainability of aid effectiveness. Such examples include the increased engagement of China in trade, infrastructure and energy development and South Africa in trade and investments among others;

Unfortunately, knowledge of the Paris Declaration (PD) is still concentrated in a few individuals who have participated in previous aid effectiveness meetings (local or international). There has been no clear line of responsibility for the dissemination of information on PD-related processes and dialogues. Integration of PD principle in the three sampled sectors of health, water and sanitation and agriculture confirms differences in implemented action of the principles.

5.3. Organizations that could be interested in commissioning collaborative evaluations work
- African Development Bank (AfDB);
- Civil Society Organizations (CSOs)
- Danish Development Agency (DANIDA)
- Department for International Development (DFID)
- Freelance individual Evaluation actors
- Japan International Cooperation Agency (JICA)
- Ministries Department and Agencies (MDAs) especially Water, Health, Education, Infrastructure
  - Ministry of Finance, Planning and Economic Development (MoFPED)
  - National and Private Universities/Academia
  - National Planning Authority (NPA)
  - Office of the President
  - Office of the Prime Minister (OPM)
  - Private Sector Foundation Uganda (PSFU)
  - Uganda Bureau of Statistics (UBoS)
  - United Nations Development Agency (UNDP)
  - United Nations Fund for Population Activities (UNFPA)
  - World Bank (WB)

6. Conclusion
The collaborative partner donor evaluation study was aimed at i) reviewing the PDE process in terms of identifying its contribution to building Uganda’s evaluation capacity; ii) document instructive and positive stories of partner – donor evaluation work activities in Uganda; and iii) identify the potential areas for future partner-donor evaluations. The study mainly used case approach to offer a bounded understanding and to draw on insights from government, donors and development partners with different perspectives regarding the experience of CPDE work. Qualitative techniques were employed punctuated with experiences, stories, perceptions, opinions and limited insofar as it cannot provide for elaborative theoretical
perspectives. Following the discussion in the previous text, it can be concluded that the contribution of the PDE experience on the Uganda evaluation system has been rather mixed as summarized hereunder;

a) There is evidence that the national systems have benefitted from the experience of the PD evaluation and other collaborative evaluations. For example, the national Planning Authority has followed the experience of the evaluation of the PEAP to conduct the evaluation of NDP1. Within the public sector management, the evaluation of the PEACE, Recovery and Development Plan (PRDP) has been conducted jointly between Government and donors and this evaluation is now structured to take place every 3 years.

b) The study also confirms improvements in terms of ownership, sustainability, quality and quantity of assessment results and achievements. However, the coordinating mechanisms and centre of national evaluation activities are still weak and disjointed.

c) The capacity building structures across the MDAs and plans are still incoherent within the existing system at both national and local level – so as to expand on the institutional framework that secures confidence in the evaluations.

d) The actual learning greatly improved at individual, institutional and network level. However, the learning gains would be sustained under the well aligned capacity development plan (linking foreign experts to national actors) and with clear procedures of imparting knowledge and skills.

e) Both independent and joint evaluations continue using PDE experiences - PDE has set a precedent of monitoring partnerships. However, the PD principles should be reviewed to be consistent with country specific evaluation requirements.

f) At international level, the development partners are coming up to show case. The PDE seem to compel the DPs to be relevant to recipient countries. At the national level, evaluation demands and concerns seem to be emphasized in sectors of government. The networks have also expanded including sector specific working groups.

The study identified several government MDAs, national and international organizations, CSOs, private sector institutions, and NGOs that are interested in commissioning collaborative evaluations work. However there are still inadequate capacities and at times understanding in the institutions to motivate decision makers to initiate the evaluations
References
High Level Forum on Aid Effectiveness (2011) Results and Mutual Accountability Building Block, concept Note.
ODI (2010): Reinvigorating the pursuit of more effective aid in Uganda.
Segone M. ed. (2009) Country-led monitoring and evaluation systems - Better evidence, better policies, Better development results; Evaluation Working Papers (EWP); UNICEF.


UNDP, PSC (2011) Proceedings from the second international conference on national evaluation capacities; Johannesburg, South Africa.


World Bank (2013): Education and Health Services in Uganda: Data for Results and Accountability.
Annex 1: List of persons interviewed

<table>
<thead>
<tr>
<th>Name</th>
<th>Position</th>
<th>Organisation</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Nabiddo Winnie</td>
<td>Consultant/Economist</td>
<td>ACCODE</td>
</tr>
<tr>
<td>Asiga Borg</td>
<td></td>
<td>WB</td>
</tr>
<tr>
<td>Dhatemwa Godfrey Arnold</td>
<td>Commissioner Education, Planning and Policy analysis</td>
<td>Ministry of Education and Sports</td>
</tr>
<tr>
<td>Dr. Albert Byamugisha</td>
<td>Commissioner, Monitoring and Evaluation</td>
<td>Office of the Prime Minister</td>
</tr>
<tr>
<td>Fred Twesimwire</td>
<td>Assistant Commissioner</td>
<td>MoFPED</td>
</tr>
<tr>
<td>James Muwonge</td>
<td>Director</td>
<td>UBoS</td>
</tr>
<tr>
<td>Mulyalya Curthbert</td>
<td>Senior Policy Analyst</td>
<td>Ministry of Education and Sports</td>
</tr>
<tr>
<td>Timothy Lubanga</td>
<td>Assistant Commissioner, Monitoring and Evaluation</td>
<td>Office of the Prime Minister</td>
</tr>
<tr>
<td>Margret Kakande</td>
<td>Director, BMAU</td>
<td>BMAU</td>
</tr>
<tr>
<td>Maris Wanyera</td>
<td>Commissioner</td>
<td>MoFPED</td>
</tr>
<tr>
<td>Norah Madaya</td>
<td>Director</td>
<td>UBoS</td>
</tr>
<tr>
<td>Patrick Birungi</td>
<td>Director</td>
<td>NPA</td>
</tr>
<tr>
<td>Lock Steffan</td>
<td></td>
<td>European Union</td>
</tr>
<tr>
<td>Kuenzi Erwin</td>
<td>Consultant TASU-JBSF</td>
<td>Austrian Embassy</td>
</tr>
<tr>
<td>Gerner Henny</td>
<td>Executive Director</td>
<td>Netherland Embassy</td>
</tr>
</tbody>
</table>
### Annex 2: List of Evaluations Conducted under the Government Evaluation Facility

<table>
<thead>
<tr>
<th>Evaluation Topic</th>
<th>Explanatory Notes/Details</th>
<th>Current Status</th>
<th>Lead Institution/Task Manager</th>
<th>Completion Date</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 1. **Effectiveness of Government’s response to absenteeism in the public service.** | a. Focused on the problem of absenteeism in the whole of public service and then specifically in front-line service delivery sectors, notably education and health, where the problem of absenteeism was most visible, and has had a direct impact on service delivery.  
   b. The major focus of this evaluation was on direct interventions by the Ministry of Public Service to curb absenteeism which included; attendance registers; disciplinary committees/disciplinary measures; monitoring system; and quarterly reporting. | - The report was finalized and circulated to the sectors and stakeholders.  
   - Findings of the study presented to TICC meeting and in the Evaluation week of March, 2013. | OPM | October 2012 |
| 2. **Uganda’s Employment Challenge: An evaluation of Government’s strategy** | a. Despite Uganda’s exceptional growth over the last two decades and large improvements in educational attainment, high population and labour force growth mean the majority of the labour force is still employed in low-productivity activities; informal work, Agricultural sector and own-account or unpaid family work  
   b. There is growing concern that the absence of an overarching strategy and coordination framework to guide efforts by Government and other stakeholders is leading to disjointed planning and implementation of this response  
   c. Government strategies include; technical and | - Presentations on the findings and recommendations were made to ESC and during the Uganda Evaluation Week of May 2014.  
   - The report was finalized and yet to be launched and disseminated. | MFPED | October 2014 |
<table>
<thead>
<tr>
<th>Evaluation Topic</th>
<th>Explanatory Notes/Details</th>
<th>Current Status</th>
<th>Lead Institution/Task Manager</th>
<th>Completio n Date</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>vocational training, the development of serviced industrial parks, efforts to promote agricultural commercialization and agro-processing, and facilitating young entrepreneurs through a venture capital fund.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
   b. Focused on two major sectors of Energy and Roads and Engineering  
   c. Answering 4 major questions of efficiency, effectiveness, relevance and sustainability of PPDA.                                                                 | • Presentations of findings and recommendations made to ESC meetings and the Uganda Evaluation week 2014.  
   • Report finalized and circulated to stakeholders for action.  
   • Dissemination ongoing                                                                                                                                              | OPM/World Bank/Consultant | June 2013         |
<p>| 4. Effectiveness of the Land Act and Registration of the Titles Act in Curbing the Practice of Illegal Land Evictions in Uganda | a. Aims at assessing the effectiveness of land act in curbing the practice of illegal evictions and hence solve the problems of landlessness and disrupted livelihoods in the country.   | • An MoU signed between Ministry of Lands, Housing and Urban Development (MLHUD) and 3ie for the evaluation exercise to start.                                      | OPM/MLHUD                  | December 2012     |
| 5. PRDP Impact Evaluation (NUSAF II, CIR component)                              | a. The intervention to be evaluated was implemented under the umbrella of the Peace Recovery and Development Plan (PRDP) for Northern Uganda. A program designed to improve access to income-earning opportunities and better                                                                 | • Uganda Bureau of Statistics (UBOS) is carrying out a baseline study to inform the evaluation                                                                 | OPM/Consultant               | June 2016        |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th>Evaluation Topic</th>
<th>Explanatory Notes/Details</th>
<th>Current Status</th>
<th>Lead Institution/Task Manager</th>
<th>Completion Date</th>
</tr>
</thead>
</table>
b. Being conducted by International Food Policy Research Institute (IFPRI) and funded by the International Initiative for Impact Evaluations (3ie). | • Consultant made a presentation to stakeholders at a consultative workshop on 10th October, 2014  
• Carrying out a baseline study. | OPM/3ie/IFPRI | June 2016 |
| **7. Formative Evaluation of Effectiveness of the Avian and Human Influenza Program (AHIP)** | a. 4 year project by OPM Dec-2009 to June 30th 2012. Implemented in 13 Districts  
b. Focused on four components of: Human Health, Animal and Birds Health, Communication and Coordination, M&E | • Inception report was discussed in the ESC meeting of May 2014. | OPM/MAAIF/MoH |  |
<p>| <strong>9. Impact Evaluation of Micro Finance</strong> | b. Has the MFSC delivered on its mandate of | • Inception Report ready and to be discussed in the ESC of 12.02.2015. | OPM/Consultant | Feb/March 2015 |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th>Evaluation Topic</th>
<th>Explanatory Notes/Details</th>
<th>Current Status</th>
<th>Lead Institution/Task Manager</th>
<th>Completion Date</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Support Centre</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
| **10. Youth Livelihood Programme** | a. Government of Uganda Programme, targeting the poor and unemployed youth in all the districts in the country.  
b. Implemented by the Ministry of Gender, Labour and Social Development (MGLSD). It is financed initially from Government own resources (with a possibility of development partners’ support in the future).  
c. The initial budget estimate for the Programme is Uganda Shillings 265 billion for the first five years January 2014 – December 2018 | • Held a meeting with the MGLSD officials on 06/02/2015  
• Agreed on the concept note and Terms of Reference. | OPM/MGLSD | June 2016 |
| **11. Evaluation study of the Luwero-Rwenzori Development Programme- LRDP** | a. The key objective of the LRDP was to address the post effects of the National Resistance Movement (NRM) struggle of 1981-1986 and the Allied Democratic Forces insurgency of 1996-2003 that led to the destruction of socio-economic infrastructure and individual property, loss of lives, disruption of productive systems and hence caused retardation in the development of the two sub regions of Luwero and Rwenzori  
b. The purpose of the evaluation is to demonstrate the extent | • Concept note and Terms of Reference ready.  
• Procurement of the consultant ongoing. | OPM | May 2015 |
<table>
<thead>
<tr>
<th>Evaluation Topic</th>
<th>Explanatory Notes/Details</th>
<th>Current Status</th>
<th>Lead Institution/Task Manager</th>
<th>Completion Date</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>to which LRDP has delivered on its goals and objectives to achieve results to all stakeholders.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
Annex 3: Terms of Reference

TERMS OF REFERENCE FOR UGANDA COUNTRY STUDY ON COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION

1.0 INTRODUCTION

1.1 Background

The Office of the Prime Minister has launched a study on “Collaborative Partner-Donor Evaluation Work” (CPDE) in conjunction with the Evaluation Network of the OECD – DAC (EvalNet). The Study is part of global study on Collaborative Partner-Donor Evaluation Work being conducted in 18 Countries. It encompasses a range of evaluation related practices such as partner-donor evaluations, partner-donor evaluation plans, and collaborative partner-donor undertakings at any stage of the evaluation process, e.g. financing, assessing quality, or synthesizing results.

The study was launched at an international workshop organized by my Office in conjunction with the CPDE Management Group and Secretariat from 24th -25th March 2014. Building on the experience of the independent evaluation of the implementation of the Paris Declaration (PDE), this initiative aims;

(1) To understand the capacity building potential of collaborative evaluation work
(2) To draw new lessons about capacity development strategies
(3) To pave the way to future partner –Donor Collaboration on evaluation work.

The initiative builds on existing networks to bring together key governmental evaluation actors from both partner and donor sides to collaborate on evaluation works with a long term perspective. In line with the evaluation approach adopted for the Paris Declaration on aid effectiveness, the project is initialized, managed and synthesized through partner-donor collaboration with the country studies led by partner country coordinators themselves.

The study consists of a series of partner country studies, each one including:
(1) A review of the PDE process in terms of its contribution to building evaluation capacity
(2) The collection of positive stories of partner – donor evaluation work (in addition to PDE)
(3) An exploration of future opportunities for undertaking such work.

The study will end with an international workshop aimed at synthesizing the country studies and proposing steps forward. The study builds upon the experience gained during the evaluation of the implementation of Paris Declaration Principles and the preparation of the Uganda partnership policy. It is expected to contribute to the implementation of Partnership Policy under the newly reestablished Task Force. The study is intended to lead to a new Partner-Donor Collaboration Arrangement. This will be a new network or a new structure that includes a group of key governmental evaluation actors from both partner and donor sides that collaborate on evaluation works with a long term perspective.

1.2 The objectives of the Study are to:

(1) understand the capacity building potential of collaborative evaluation work;
(2) draw new lessons about capacity development strategies;
(3) pave the way to future partner-donor collaboration on evaluation work; and
(4) prepare the ground for the elaboration of a best practice document on collaborative partner-donor evaluation work.
2.0 SCOPE OF WORK

The Study will comprise an Introduction and three parts, which are:

Part I: Review of the Paris Declaration Evaluation experience in support of the Uganda evaluation systems.
Part II: Instructive Case Studies of other collaborative partner-donor evaluations
Part III: Opportunities for collaborative partner–donor evaluation work.

2.1 Part I: Review of the Paris Declaration Evaluation experience in support of The Uganda evaluation systems.

This component aims to capitalize on what has been learned from the PDE experience as regards the enhancement of the Uganda evaluation systems.

Objectives:

i) To understand how and why the Uganda Paris Declaration Evaluation (PDE) has contributed (or not contributed enough) to enhancing the country evaluation system.
ii) To assess the extent to which the lessons of the PDE experience are transferable in the context of future partner-donor evaluations.

Design: Describing and analyzing the Uganda PDE experience, including the collection of views and factual information on the process involved. The Study will comprise an analysis of the contribution of the PDE to strengthening the country evaluation system (see Concept Note 2.1.2.), plus an assessment of the extent to which the PDE exercise may or may not prefigure future partner-donor evaluations. Useful concepts in this regard are:

The PDE process, and especially the partner-donor profile (see Concept Note page 7), its capacity-friendly features (see Concept Note 2.1.4.), the presence or absence of external factors (see Concept Note 2.2.);

The role of the PDE in the recent evolution of the country evaluation system in terms of demand, supply, confidence and utilization.

2.2 Part II: Instructive case studies of other Collaborative Partner-Donor Evaluations

This component aims to promote the practice of partner-donor evaluation on the basis of real life stories which are complementary to that of the PDE.

Objective:

To produce at least one and possibly more narratives of collaborative partner-donor evaluation works having helped strengthening country evaluation systems.

Design: This part will be based on the common approach and template for analyzing partner-donor evaluations (Part 1 as described above), but it will be lighter in terms of investigation and analysis. It will focus on partner-donor profile, capacity-friendly features, and actual learning at the level of country individual actors, organizations, and networks. It may include examples of South-South Cooperation or triangular cooperation (South-South Cooperation with support from traditional donors).
N.B.: Eligible collaborative partner-donor evaluations are those that comply with the OECD-DAC definition of evaluation: the systematic and objective assessment of an on-going or completed project, programme or policy, its design, implementation and results; the aim is to determine the relevance and fulfilment of objectives, development efficiency, effectiveness, impact and sustainability. The outcome of monitoring and review activities are excluded.

This second part of the country study will take the form of narratives as exemplified in Appendices 6 and 7 of the Concept Note. There are several collaborative partner donor joint evaluations that have been carried out in Uganda over the last decade. The study will review these studies, and particularly the following studies to inform this Study:

i. The on-going joint evaluation of budget support in Uganda
ii. A collaborative joint study/evaluation of the impact of basket funding for HIV/Aids programmes in Uganda,
iii. Evaluation of USAID Programs for Northern Uganda over the last 10 years,
iv. Evaluation of the PRDP Economic Recovery Analysis for Northern Uganda,
v. A study on Beyond Aid Outlook by a group of donors
vi. Studies on division of labour on in the health sector performance against PDE and MDG commitments.

vii. Joint study on education financing by MoES, UNESCO and the IEEP
viii. Northern Uganda Public Expenditure Review

2.3 Part III: Opportunities for Collaborative Partner-Donor Evaluation Work

This third component will pave the way to a lasting partner-donor Collaboration Agreement intended to strengthen country systems.

Objective:

To produce a list of promising collaborative works that could be launched within the next years and that is the basis of a Collaboration Agreement

Design: Elements that could be taken into consideration in this part of the study are:

i) Organizations that could be interested in commissioning collaborative evaluations work;
ii) Uganda Country evaluation networks and mechanisms.
iii) Policy areas with the best potential for partner-donor evaluations;
iv) External factors that may strengthen/weaken the benefits of partner-donor evaluations;
v) Unintended negative effects arising from donor-led evaluations;
vi) Specific opportunities for partner-donor evaluation works.

3.0 METHOD OF WORK

The Office of the Prime Minister is seeking the services of a qualified and experienced consultant to work with the Study Coordinator in the Office of the Prime Minister on this study. The consultant will work under the guidance of the Coordinator in the Monitoring and Evaluation Department in the Office of the Prime Minister. He/she will also work in close collaboration with the Government of Uganda and the Local Development Partners Group representative as well as with other stakeholders from the Office of the Prime Minister, the Ministry of Finance, Planning and Economic Development, the National Planning Authority, the Ministry of Public Service and other Development Partners. The consultant shall facilitate the process of data collection and report writing with close support from the Coordinator.
4.0 OUTPUTS

The consultant will produce the following outputs:

a) Stakeholder Consultation Reports  
b) Draft and Final Reports for the three parts of the Study  
c) Copies of important materials collected as part of the Study

5.0 TIMEFRAME

The assignment will be undertaken for a period of 3 weeks total with 15 person days to be completed by November 10, 2014

6.0 EXPERTISE

The tasks described in these terms of reference require a local consultant with the following skills and competencies:

- Demonstrated experience and knowledge in conducting public policy evaluation and/or development evaluation.
- A profound understanding of the international and local aid architecture, the Uganda Partnership Policy and the challenges in reforming the aid system.
- A good understanding of the Paris Declaration Implementation and evaluation and Uganda’s involvement in the PDE and Millennium Development Goals (MDG) assessments.
- Long-term experience in working on policy analysis, development economics, Public policy reforms and or with the Ugandan’s Government and particularly with the Ministry of Finance, the Office of the Prime Minister, the National Planning Authority and the Ministry of Public Service. Knowledge of the key stakeholders within the before mentioned Ministries and the Development Partners.
- A Minimum of a Master’s degree in Economics, International Relations and or related field. The consultant should have a team of two persons with the necessary qualifications and experience
Annex 4: Interview Guide Questions

Part A: IDENTIFICATION INFORMATION
1) Name of respondent (Optional): _____________________________________________
2) Organization: ___________________________________________________________
3) Position of Respondent: __________________________________________________
4) Contacts: Mobile No.: ____________________________________________________

PART B: THE EVOLUTION OF THE UGANDA EVALUATION SYSTEM

1) Following the PDE experience, to what degree is the current Uganda evaluation system in terms of the following?

<table>
<thead>
<tr>
<th>Sno</th>
<th>Indications</th>
<th>Degradation</th>
<th>Not improvement</th>
<th>Light improvement</th>
<th>Significant improvement</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>Quantity of assessments</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>Quality of assessments</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>Development of evaluation networks</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>Deciding to conduct an evaluation</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>Referring to evaluation standards</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>6</td>
<td>Developing the terms of reference</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>Procuring the evaluation services</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>8</td>
<td>A supply of competent evaluation services</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>9</td>
<td>Assessing quality of evaluation process</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>10</td>
<td>Disseminating results</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>11</td>
<td>Use of results evaluation</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>12</td>
<td>An institutional framework securing confidence in evaluation</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

PART C: CONTRIBUTION OF JOINT PARTNER-DONOR EVALUATION TO STRENGTHENING COUNTRY SYSTEM

1) What is the contribution of Joint Partner-Donor evaluation to the strengthening of Uganda Evaluation capacity in the following?
   a) Capacity building structures
   b) Capacity building individuals
   c) Building of evaluation networks

2) Any factor(s) likely to have limited national actors learning?

3) Do you have any positive stories of collaborative partner-donor evaluation work gained out of PD?

4) What do you see as the negative side of collaborative partner-donor evaluation work arising from PD?

5) An assessment of the extent to which the PDE exercise prefigures future partner-donor evaluations

6) An assessment of the extent to which the PDE exercise may not prefigure future partner-donor evaluations

PART D: OPPORTUNITIES FOR COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION WORK
1. What factors may strengthen the benefits of partner-donor evaluations?
2. What challenges may weaken the benefits of partner-donor evaluations?
3. Are there organizations that could be interested in commissioning collaborative evaluation work?
4. Any future potential areas and priorities for partner-donor evaluations?
5. Any unintended negative effects arising from partner-donor evaluations?
STUDY ON COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION

Country Case Study

- Vietnam
<table>
<thead>
<tr>
<th><strong>Name of the country</strong></th>
<th>Vietnam</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Name of the country coordinator</strong></td>
<td>Mr. Cao Manh Cuong</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Function of the country coordinator</strong> (job title, department, Ministry)</td>
<td>Vice Director General, Foreign Economic Relations Department, Ministry of Planning and Investment</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Official address details of the Country Coordinator</strong> (including direct telephone line and e-mail)</td>
<td>6 Hoang Dieu, Ba Dinh, Ha Noi, Vietnam 84-4-3733000 <a href="mailto:cmanhcuong@yahoo.com">cmanhcuong@yahoo.com</a></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Personal address details of the Country Coordinator for backup purposes</strong> (including mobile number and e-mail)</td>
<td>House no 4, 12/23 Dao Tan str., Ba Dinh, Ha Noi, Vietnam 84-(0)903262747, <a href="mailto:cmanhcuong@yahoo.com">cmanhcuong@yahoo.com</a></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Name(s) and functions of the author(s) in charge of the country study</strong></td>
<td>Tran Thi Hanh, Freelance consultant</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Was there a steering committee or in-country reference group in charge of supporting the country study?</strong> If yes, please provide names and functions</td>
<td>Mr. Cao Manh Cuong, Vice Director General, Foreign Economic Relations Department, Ministry of Planning and Investment</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Did you hold a validation workshop for the country study?</strong> If yes kindly provide date, a picture if available and a list of attendees</td>
<td>No</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Please briefly describe the follow-up steps that you intend to take following the completion of the country study</strong> (including steps undertaken so far if any)</td>
<td>The Strategy on Public Investment project/program Monitoring and Evaluation is in drafting process, in which joint evaluation will be encouraged. The MIS for PIP monitoring and evaluation is also being established.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Project coordinator responsible for the country</strong></td>
<td>Ziad Moussa</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Name of the External Quality Assurance expert(s)</strong></td>
<td>Pablo Rodriguez-Bilella (Quality Assurance Expert) Ziad Moussa (Project Coordinator) Mohamed Hedi Manai (Thematic Author)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>First draft received on (date)</strong></td>
<td>11/2014</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Final draft received on (date)</strong></td>
<td>01/2015</td>
</tr>
</tbody>
</table>
STUDY ON COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION
WORK IN VIETNAM

Final Report

Hanoi, December 2014
# Contents

**Acronyms** .......................................................................................................................... 3

**Executive summary** ........................................................................................................... 5

1. **Background** ..................................................................................................................... 9

2. **Methodological approach** ............................................................................................. 10

3. **A review of the PDE process in terms of its contribution to developing evaluation capacity** .................................................................................................................. 10

   3.1. *Improve legal framework for ODA management and aid evaluation* ..................... 10

   3.2. *Evaluation capacity development* ............................................................................. 16

      3.2.1. National Evaluation System: .............................................................................. 16

      3.2.2. Evaluation capacity .............................................................................................. 18

     3.3. *Main lessons on the evaluation capacity development:* ........................................ 20

4. **Practicing joint evaluation initiatives in addition to PDE as the examples of more inclusive and effective partnerships for development** .................................................. 20

   4.1. *Joint Evaluations with JICA 2007-2010* ................................................................. 20

   4.2. *Some case studies of the government-JICA evaluation works* ............................... 22

      4.2.1. Dai Ninh Hydropower Project evaluation (Jica- 2010) ........................................ 22

      4.2.2. Japan’s ODA to the Health Sector- Partner-led evaluation (Jica- 2013) ............... 24

   4.3. *Evaluation capacity building to the government officials- a Vietnam- Australia Monitoring and Evaluation Support (VAMES) initiative:* ......................................................... 25

   4.4. *Main findings from the Collaborative Partner Donor Evaluation Experiences* ....... 25

   4.5. *Main lessons learned from the CPDEs and other collaborative partner donor evaluation experiences on country evaluation capacity strengthening:* ........................................ 26

   4.6. *The ways the lessons learned mentioned above prefigure future partner-donor evaluations* .................................................................................................................. 27

5. **An exploration of future opportunities for undertaking such work at partner country level** ................................................................................................................................. 27

   5.1. *New lessons learnt about capacity development strategies* .................................... 27

   5.2. *Way to future partner-donor collaboration on evaluation work* ............................... 28

**Reference** ............................................................................................................................ 30

**The list of persons interviewed** .......................................................................................... 31

**Terms of reference** .............................................................................................................. 32
### Acronyms

<table>
<thead>
<tr>
<th>Acronym</th>
<th>Description</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ADB</td>
<td>Asian Development Bank</td>
</tr>
<tr>
<td>AFD</td>
<td>Agence Francaise de Development</td>
</tr>
<tr>
<td>AusAid</td>
<td>Australian Agency for International Development</td>
</tr>
<tr>
<td>AFF</td>
<td>Aid Effectiveness Forum</td>
</tr>
<tr>
<td>CPDE</td>
<td>Collaborative Partner Donor Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>CSO</td>
<td>Civil society organisation</td>
</tr>
<tr>
<td>DFAA</td>
<td>Development Finance and Aid Assessment</td>
</tr>
<tr>
<td>DFID</td>
<td>Department for International Development</td>
</tr>
<tr>
<td>DPs</td>
<td>Development partners</td>
</tr>
<tr>
<td>EDCF</td>
<td>Economic development cooperation funds</td>
</tr>
<tr>
<td>EVN</td>
<td>Electricity of Viet Nam</td>
</tr>
<tr>
<td>FDI</td>
<td>Foreign direct investment</td>
</tr>
<tr>
<td>GDP</td>
<td>Gross domestic product</td>
</tr>
<tr>
<td>GNI</td>
<td>Gross National Income</td>
</tr>
<tr>
<td>Gov</td>
<td>Government of Vietnam</td>
</tr>
<tr>
<td>HCS</td>
<td>Hanoi Core Statement</td>
</tr>
<tr>
<td>INGOs</td>
<td>International non-government organisations</td>
</tr>
<tr>
<td>JICA</td>
<td>Japan International Cooperation Agency</td>
</tr>
<tr>
<td>MARD</td>
<td>Ministry of Agriculture and Rural Development</td>
</tr>
<tr>
<td>MIC</td>
<td>Middle-income country</td>
</tr>
<tr>
<td>MoF</td>
<td>Ministry of Finance</td>
</tr>
<tr>
<td>MOIT</td>
<td>Ministry of Industry and Trade</td>
</tr>
<tr>
<td>MONRE</td>
<td>Ministry of Natural Resources and the Environment</td>
</tr>
<tr>
<td>MOT</td>
<td>Ministry of Transport</td>
</tr>
<tr>
<td>MPI</td>
<td>Ministry of Planning and Investment</td>
</tr>
<tr>
<td>MTEF</td>
<td>Medium-term expenditure framework</td>
</tr>
<tr>
<td>MTIP</td>
<td>Medium-term investment plan</td>
</tr>
<tr>
<td>M&amp;E</td>
<td>Monitoring and evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>NTP</td>
<td>National Target Programme</td>
</tr>
<tr>
<td>ODA</td>
<td>Official development assistance</td>
</tr>
<tr>
<td>OECD</td>
<td>Organisation for Economic Cooperation and Development</td>
</tr>
<tr>
<td>OOF</td>
<td>Other official flows</td>
</tr>
<tr>
<td>OOP</td>
<td>Out-of-pocket</td>
</tr>
<tr>
<td>PDE</td>
<td>Paris Declaration Evaluation</td>
</tr>
<tr>
<td>PFM</td>
<td>Public Finance Management</td>
</tr>
<tr>
<td>PFF</td>
<td>Public Finance Funds</td>
</tr>
<tr>
<td>Abbreviation</td>
<td>Description</td>
</tr>
<tr>
<td>--------------</td>
<td>-------------</td>
</tr>
<tr>
<td>PMU</td>
<td>Project Management Unit</td>
</tr>
<tr>
<td>PPP</td>
<td>Public-private partnership</td>
</tr>
<tr>
<td>RCC</td>
<td>Responses to Clime Change</td>
</tr>
<tr>
<td>SP-RCC</td>
<td>Sector Program for Responses to Clime Change</td>
</tr>
<tr>
<td>SEDP</td>
<td>Socio-economic development plan</td>
</tr>
<tr>
<td>SOE</td>
<td>State-owned enterprise</td>
</tr>
<tr>
<td>VAMES</td>
<td>Vietnam-Australian Monitoring and Evaluation Strengthening project</td>
</tr>
<tr>
<td>VDPF</td>
<td>Vietnam Development Partnership Forum</td>
</tr>
<tr>
<td>VND</td>
<td>Vietnamese dong</td>
</tr>
<tr>
<td>WB</td>
<td>World Bank</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Executive summary

The Collaborative Partner-Donor Evaluation study in Vietnam, commissioned by the ADETEF, was conducted in-house by a national consultant under the leadership, given by the Foreign Economic Relations Department, Ministry of Planning and Investment. As called for in the CPDE Terms of Reference the report covers the following key sessions: (i) A review of the PDE process in terms of its contribution to developing evaluation capacity; (ii) Other collaborative partner-donor evaluations; and (iii) Opportunities for future partner-donor collaborative work to promote evaluation capacity in the country.

**PDE process in terms of its contribution to developing evaluation capacity:**

Vietnam has conducted three rounds of Independent Monitoring of aid effectiveness in 2007, 2009 and 2011. A number of the recommendations have been taken by the GoV, as reflected in the significant improvements in the national legal and institutional framework for ODA management and strengthening the national aid architecture. The issuance of the Law on Public Investment and under that Law legal documents have made the ODA policies and procedures more aligned with the national ones. The national aid architecture has been strengthened with the establishment of the Aid Effectiveness Forum (AFF) with broadened functions into the dialogues on general development effectiveness topics.

However, some recommendations made in the PDE 2011 haven’t been taken fully. Lack of the regulation on PBA, GBS and TBS is regarded as an obstacle to the efforts of promoting new aid modality approaches. No recommendation was made by the PD/HCS Monitoring Team on evaluation capacity development, although the national evaluation legal framework in Vietnam hasn’t been still comprehensive and consistent. At present, with the issuance of the Law on Public Investment, the amended legal documents on M&E are in the drafting process. Six types of evaluation, including (i) Initial Evaluation; (ii) Mid-term Evaluation; (iii) Terminal Evaluation; (iv) Spot check; (v) Post evaluation; and (vi) Impact Evaluation are defined in the newly issued Law on Public Investment. However, up to now, monitoring and evaluation haven’t been paid high attention by the government. Few PIPs were evaluated. Not many government agencies have established their public investment monitoring and evaluation unit. Database on public investment in most of ministries and government agencies at both national and local levels hasn’t been comprehensive.

From reviewing the PDE experiences in Vietnam, the following main lessons on the evaluation capacity development can be learnt:

- The implementation of the PD principles and evaluation of the PD and HCS implementation as committed have helped the Government of Vietnam to improve significantly the legal and institutional framework for aid management and strengthen the country systems for public investment management;
- However, all three PDEs hadn’t assessed the national evaluation capacity and given no recommendation on evaluation capacity development. Therefore, the PDEs haven’t helped much to make the government to pay higher attention to build evaluation capacity;
- There is still lack of an appropriate evaluation capacity development system in Vietnam. Existing evaluation training for the government officers provided by the government training institutes is minimal in terms of contents and time allocation, while there is no quality control mechanism for supervising the government training institutes;
Both donors and the government of Vietnam have given more priority to building monitoring capacity than evaluation capacity. As mentioned above, most of the technical assistances on M&E given by the donors are with the interventions for monitoring capacity building, but not for evaluation capacity development. Without evaluation capacity, it is difficult to ensure accountability and implement results-based monitoring.

**Other collaborative partner-donor evaluations:**

The importance of learning by doing to build evaluation capacity to the GoV officials has been recognized by some of the donors, including JICA and AusAID. After the success with joint evaluation for transport sector program in 2005, Japanese Ministry of Foreign Affairs decided to promote a joint 2007-2009 evaluation program with the MPI-JICA MOU on Joint Evaluation signed in July 2007, and after that, expanded to 2010. The objective of the joint evaluation program was to create a harmonized evaluation mechanism between GoV and JICA and build evaluation capacity to government officials. To use Vietnam evaluation manual, methods and tools for joint evaluations, the international good practice had to be localized with particular reference to Japanese approach. The evaluation capacity had been built to 65 central and local government officials (from 15 government agencies, including MPI, line Ministries, project owners and PMUs) through providing training on ODA Evaluation Management and involving them into joint evaluation.

There are six steps in the GoV-JICA joint evaluation, including (i) Evaluation Planning Framework, (ii) Designing evaluation; (iii) Preparing data collection tools; (iv) Doing field works; (v) Processing data; and (vi) Writing evaluation reports. The responsibility of the Vietnam Team had been changed gradually from attending to leading/managing different steps of evaluation. The Japanese team had given guidance and advice to the Vietnam Team during the evaluations.

Australia had helped the GoV to develop the national evaluation capacity by giving a technical assistance under the VAMES project. Along with providing training on M&E, a comprehensive set of manuals and templates on M&E had been produced to guide the ODA project/program M&E works. To help government officials to practice the knowledge and skills learnt through attending the training on M&E, a Fund was allocated from the project for MPI to select a number of domestic PIPs to be evaluated.

From the Collaborative Partner Donor evaluation experience, the following main findings have been found:

- The local technical individual and organizational evaluation capacity has been improved thank to CPDEs;
- There are various internal and external factors that have affected the collaborative evaluation experiences, including (i) Low attention given by the government to evaluation capacity development initiatives; (ii) Low priority given by many donors to collaborative evaluation; (iii) Low national evaluation technical and institutional capacity in both the government agencies and private sector;
- Donor led evaluations have caused a number of unintended effects, which have negatively affected the intended and actual learning at the level of country individual actors, organizations, and networks, including (i) discouraging the participation of government agencies, project/program owners and PMUs in evaluation; (ii) taking out off chance to learn through doing evaluation jobs for government officials; and (iii) lowering the government ownership over ODA projects/programs.
From the experiences in CPDEs and other collaborative evaluations the following main lessons can be learnt for the country evaluation capacity strengthening:

- Strong commitment of GOV to development ownership for aid effectiveness is the most important factor to country evaluation capacity strengthening through knowledge and skills transfer from CPDEs;
- Donors should give more priority to CPDEs and less to donor led evaluations;
- To strengthen evaluation capacity in the government agencies and private sector (consultants and researchers) CPDEs can be promoted as an effective instrument for evaluation capacity development, enhancing the linkage between the training and practice, and develop an evaluation market for consultant;
- Coordination between donors and GoV is one of the big challenges to country evaluation capacity strengthening from the CPDEs and other collaborative partner donor evaluation experiences because of (i) an difficulty in harmonizing and aligning the evaluation system between donors and Vietnam; and (ii) weak effective utilization of human resources, sharing information and knowledge, and cumulating the institutional/collective experience on evaluation among inter- and intra-ministerial organizations in GoV. Therefore, coordination between donors and GoV should be enhanced;
- The key stakeholders for CPDEs should be identified more clearly from the planning stage to involve them more adequately and actively in evaluation process;
- Involvement of government officials into CPDEs should be patient, gradually evolved as it was in the Vietnam-JICA joint evaluations;
- Technical inputs in the Japan-Vietnam joint evaluations were not only from Japanese evaluators but largely from Vietnamese evaluation advisors and evaluators. Therefore, building evaluation capacity to Vietnamese evaluation advisors and evaluators is also very important;
- As mentioned above, there were a number of supports given by different donors to strengthen the M&E capacity to government agencies in parallel same times. Therefore, the collaboration between different projects and different agencies is needed.
- Resources for evaluation activities should be ready and adequate.

Based on the lessons learned mentioned above the future partner-donor evaluations should focus on the following:

- The future partner-donor evaluations should be collaborative with active and large involvement of both government officials and local consultants in evaluations. To involve strongly the government officials in the CPDEs, MOUs should be signed between the members of the potential CPDEs to clarify clearly the key stakeholders for CPDEs, their responsibilities and accountabilities, the work plan for joint evaluation, the mechanism for donor-partner coordination, the level of involvement by government officials in joint evaluations at different stages, etc.
- Building the relevant institutional evaluation capacity should be incorporated in the joint evaluation interventions.
An effective M&E network should be built for sharing information and knowledge, and cumulating the institutional/collective experience on evaluation among inter- and intra-ministerial organizations in GoV. Donors should support the national evaluation network development through being members of the network.

**Future opportunities for undertaking such work at partner country level:**

The joint evaluation in Vietnam has shown that the most important for evaluation capacity development is to improve the evaluation institutional capacity. Along with Initial evaluation, Midterm Evaluation and Post Evaluation, Performance logic chains assessment should be introduced as a tool for assessing programs/projects before including them into public investment pipeline because this tool can help to determine the strength and logic of the causal model behind projects, programmes, or policies. Learning by Doing has been shown quite effective for evaluation capacity development. Collaborative Partner-Donor Evaluation should be promoted for evaluation capacity development. Joint evaluation will help to use effectively human resources, sharing information and knowledge, and cumulating the institutional/collective experience on evaluation among inter- and intra- ministerial organizations. Joint evaluation is also a good way to transfer knowledge and skills from donors to the local citizen, including government officials. Of course, there have been still many challenges to promoting joint evaluations, including (i) differences between the evaluation system of donors and GoV; (ii) weak evaluation capacity in the local market; (iii) poor database system; (iv) limited budget for evaluation; and (v) low attention given to evaluation by many government agencies etc...

To enhance joint evaluation between the government and donors, the donor community should discuss with the government, especially with MPI, on a new joint evaluation “learning by doing” capacity development program, sharing the lessons learnt from joint evaluations between the GoV and Jica and AusAid. MPI should play a strong leading role for sharing information and knowledge on evaluation including the donors’ interventions on evaluation, archiving the institutional/collective experience on evaluation such as the evaluation reports, networking the available evaluation human resources among inter- and intra- ministerial organizations in GoV.

Besides JICA and AusAID some donors have expressed their interest in promoting joint evaluation to improve their ODA performance, including EDCF and UN. It is pity that the experience in the Jica’s collaborative partner- donor evaluation for 2005-2010 hasn’t been shared with other donors. Jica should continue its supports to the Government, firstly the MPI, to advocate for collaborative partner- donor evaluation and disseminate the jica- government joint evaluation experience within Jica office in Hanoi and to other donors to help the government to build the project/project evaluation capacity for improving public investment performance.

Based on the review of the country assistance strategies and initial discussions with some donors, for the next three years, some CPDEs, including Vietnam-EDCF joint evaluation, UN program CPDE evaluation are identified as put in the CPDE agenda. Some country organizations could be interested in commissioning collaborative evaluations work, including donors’ representative office, project owners, etc. However, the role of the country evaluation network has been unclear because there is no national evaluation society.
Collaborative Partner-Donor Evaluation initiative  
(CPDE Study – Vietnam)

1. Background

Vietnam has gained significant socio-economic development achievements for the last two decades. The economic growth rate was high for a quite long period from 1993 to 2006 (see Table 1). From 1990 to 2010 the average annual GDP growth rate was 7.3%. The income per capita growth was about 5 times (440% for 20 years). GNI per capita was increased even about 10 times, from 130 USD in 1990 to 1270 USD in 2010. For the two decades Vietnam has moved from a very poor to a middle income country. However, since the global economic crisis Vietnam has lost the momentum and suffered lots of difficulties. ODA has made a significant contribution to the above mentioned achievements of the country and also towards helping Vietnam to overcome the suffered difficulties for the last recent years.

Vietnam is one of the biggest ODA recipient countries. The ODA commitment increased from $1 billion in 1997 to $4 billion in 2008. The reason for ODA surge in 2008 was the increase of loans from JICA, the World Bank and the Asian Development Bank to help the Government to address the problems of the global financial crisis. For the last twenty years the total committed ODA has been USD 78.195 billion, of which the amount of signed ODA has been more than USD 63 billion and the disbursement has been USD 42.09 billion, taking for 66.75% of the signed ODA. Transport and energy are the key users of the ODA, taking about a half of the total amount of signed ODA (see the Figure 1).

Figure 1. Signed ODA by sectors/areas, for 1993 – 2012

To enhance the efficiency and effectiveness of ODA resources, evaluation is regarded as an important instrument for making right decisions on investment, good project design, management and implementation that ensure high probability of achieving planned goals and objectives. Though the need for evaluation has been well recognized by both the Government as well as the donors in Vietnam there has been constraints in developing the national evaluation system for ODA in Vietnam. Joint partner-donor evaluation work is assumed to have the potential to help strengthen country evaluation systems (CES) through learning-by-doing mechanisms at various levels, provided that their capacity building potential is optimized and that risks are mitigated. As such, the project aims at reviving, enlarging and sustaining the partner-donor collaboration which was articulated during the Paris Declaration Evaluation (PDE)
process. It, therefore, seeks to establish a sustained collaboration between key governmental evaluation actors in order to promote collaborative work intended to strengthen country evaluation systems beyond the expected completion date of the study by the end of 2014.

The objectives of the Collaborative Partner-Donor Evaluation (CPDE) Study are to:

- Understand the capacity building potential of collaborative evaluation work;
- Draw new lessons about capacity development strategies;
- Pave the way to future partner-donor collaboration on evaluation work; and
- Prepare the ground for the elaboration of a best practice document on collaborative partner-donor evaluation work.

The study consists of three sessions as following:

- A review of the PDE process in terms of its contribution to developing evaluation capacity;
- The collection of instructive stories of partner-donor evaluation work (in addition to PDE); and
- An exploration of future opportunities for undertaking such work at partner country level.

2. Methodological approach

The study was conducted in-house by a national consultant with the contribution, given by the Foreign Economic Relations Department, Ministry of Planning and Investment. All the PD/HCS Independent Monitoring reports have been reviewed to understand what recommendations were made by the PD/HCS Independent Monitoring Teams to improve the national evaluation capacity and ODA management and utilization. Along with the PD/HCS Independent Monitoring reports, the legal framework on ODA management has been analysed and other relevant publications have been reviewed to evaluate how the recommendations made by the PD/HCS Independent Monitoring Teams have made contribution to improving the national ODA management system and developing evaluation capacity.

Before starting interviews with the key stakeholders for collecting instructive stories of partner-donor evaluation work, the literature on joint government- donor evaluation practice and on other initiatives for developing the national evaluation capacity have been reviewed. The key stakeholders, who involved in JICA joint evaluations and the MPI’s evaluations, financed by the funds from the VAMES project, had been interviewed, including the managers and officials from MPI, MOT, MOIT, EVN, Quang Ngai DPI, JICA, ECDF and UN agencies.

3. A review of the PDE process in terms of its contribution to developing evaluation capacity

3.1. Improve legal framework for ODA management and aid evaluation

Vietnam has conducted three rounds of Independent Monitoring of aid effectiveness in 2007, 2009 and 2011. All three reports have been generally well received and discussed at a high level between GoV and DPs. A number of the recommendations have been taken. The latest PDE, the PDE 2011, has made a number of recommendations to improve aid effectiveness, including improving the legal and institutional framework for ODA management, using country systems, application of program-based approach for ODA management, and strengthening the national
aid architecture. Many of the achievements in improving the legal aid effectiveness have been gained in consistency with these recommendations.

To improve the legal and institutional framework for ODA management the key recommendation of the PDE 2011 is to make the policy on the use of less-concessional development finance more clear. This recommendation is very relevant in the context that Vietnam has reached a status of an MIC and the amount of grants and concessional loans will be declined, while less-concessional development finance become more important to fill the financial gap for development. The recommendation is also based on the finding that there is a lack of clear priorities for utilization of ODA. According to the PDE 2011, “rather than focusing on the comparative advantage of individual DPs, GoV prefers to focus on the comparative advantage of ODA among other sources of development finance. Some DPs report receiving very specific requests and guidance from GoV on the shape of their country programmes, while others commented that it is sometimes difficult to get clear answers from GoV as to whether particular projects are genuine priorities”.

To address this problem, in 2012 the Government approved the “Strategic Framework for mobilization, utilization and management of ODA and other concessional loans for 2011-2015” (Decision 106/2012/QD-Ttg). This document was jointly developed by GoV and its DPs with the aim to provide key directions for mobilization, utilization and management of ODA and other concessional loans to serve the demand of 5-year Socio-Economic Development Plan 2011-2015. To ensure the successful implementation of the framework, the following measures are required to be taken: (i) improving the legal and institutional framework on ODA for enhancing harmonization and alignment; (ii) promoting the application of new aid modalities, including PBA, GBS and TBS; (iii) improving ODA monitoring and evaluation; (iv) facilitating the private sector’s access to ODA and concessional loans; (v) strengthening transparency and accountability for ODA utilization, etc.

As the result of the framework the Decree 38/2013/ND-CP on Utilization and Management of ODA and other concessional loans was issued in April, 2013 by the Government replacing Decree 131/2006/ND-CP. In Article 9 of the Decree the conditions for private sector to have access to ODA and OOFs are clearly defined. A number of new priorities for ODA allocation are identified, including high-technology industries and the knowledge economy, trade and investment promotion and support for the implementation of National Target Programmes. Under this Decree the Prime Minister gives more power to the executing agencies (line ministries, government agencies, provinces, etc.) in approval of requesting lists based on program/project outlines (as concept papers). The Prime Minister maintains his approval of the loans, umbrella projects, projects with macro-policy framework, technical assistance for loan projects and grant aid of over $1 million in value.

Response to climate change becomes the one of eight key areas of high priority for ODA and concessional loans utilization. With potential increasing global finance for climate change, the recommendation from the PDE 2011 is for the AEF to establish a single body, such as a Partnership Group on Clime Change, to coordinate assistance for climate change adaptation and make the functions of different government agencies in climate change adaptation more clear. There is not the Partnership Group on Clime Change established, as recommended, but the National Committee on Clime Change established in 2012 to lead the implementation of the National Strategy on Clime Change, approved in 2011. To help the GoV to implement this Strategy, WB, JICA and AFD have been providing big loans to Sector Program for Responses to Clime Change (SP-RCC). Along with a number of projects under the National Targeted Program

1 PDE 2011
on Responses to Climate Change (RCC), there is a list of policies to be issued and implemented for RCC. The responsibilities of each government agency in making and implementing the RCC-related policies are defined clearly in the Matrix on the RCC-related policies (approved in January 2014).

*PBAs and other new aid modalities* are considered as more effective aid modalities in the Paris Declaration. To promote the application of PBAs and new aid modalities, the recommendation made in the PDE 2011 is to clarify the legal framework for PBAs and new aid modalities and MPI should take the key responsibility for supporting for new aid modalities (providing more guidance to line ministries on how to design PBAs, which aid modalities are available and how they can be designed disseminating the relevant lessons). However, this recommendation hasn’t been taken fully. Though there are provisions on preparation, appraisal and implementation of programs in the Decree 38/2013/ND-CP and its Guiding Circular 01/2014/TT-BKHDT but the programs here are in general not for specific new aid modalities such as PBA, GBS and TBS. This is regarded as an obstacle to the efforts of promoting new aid modality approaches. This difficulty has been recently suffered by the MOH in preparing for the Health Sector Program, financed by the EU. Because of this difficulty in implementing new aid modalities, for the recent years WB has approved a number of mix loans, which cover a budget support component along with other components of project modality, such as Early Childhood Development project, Social Assistance System Strengthening project, etc. Usually the loans’ components of project modality aim to build capacity to the sector in its professional functioning and better managing the funds from budget support loans for improving the access and quality of the sector social services.

To reduce transaction costs and facilitate the application of new aid modalities, one of the recommendations is to *review the role of PMUs*. In fact, the provisions on PMUs in the Decree 38/2013/ND-CP have more detail than the former Decree 131/2006/ND-CP. The new provision here is to allow the Project Owners to outsource project management by hiring project management consultants. There is also an article that specifies the cases where PMUs are not required to be established, including (i) the grant technical assistance with the project cost of less than USD 200,000.00 (including count part funds); (ii) grant investment projects the project cost of less than USD 350,000.00 (including count part funds); and (iii) regional programs, projects, budget supports, sector programs and non-project modality grants. It means that PMUs are allowed to be established for most of projects, while for big sector or general budget support interventions, establishment of PMUs is ineligible. Therefore, there were still the cases, seen in practice, that Project Owners used the counterpart funds for the PMU established by themselves and donors financed the local consultant firms to manage those projects in parallel, while for many sector or general budget support interventions difficulties have been suffered in encouraging the government officials who involved in those program implementation coordination to do extra work free of charge because no budget spent for managing those budget support interventions.

The big efforts for enhancing the *use of country systems*, made before the PDE 2011, have been continued. For the last years, low public investment efficiency and weak public investment management have been discussed widely thought the country as a hottest topic. Many challenges have been suffered in public investment management, including a lack of rigorous project selection and appraisal, poor linkages between investment decisions and development strategies and excessive decentralization, leading to a fragmented approach to infrastructure development. Many donors have made big efforts to help the government to address these problems. With the support from the World Bank, a Medium-Term Expenditure Framework (MTEF) had been piloted for many years in four ministries and 7 provinces, but progress was
fairly slow and the institutional challenges of how to link a MoF-managed MTEF with an MPI-managed planning process had not been resolved.

The approval of the Law on Public Investment was passed by the National Assembly in June 2014 was a big effort, which is highly appreciated by donors and publics, to create a more comprehensive legal framework on public investment for improving public investment efficiency. The links of SEDPs to budgeting is expected to be improved somehow with the requirements for formulation of medium term public investment plans applied to all government agencies and all levels of administrative authority. However, we are still waiting for the Decree on Medium Term Public Investment Planning to see how Medium Term SEDPs can be linked to both capital expenditures and recurrent expenditures. In the current draft, circulated for comments, this provision is still not very clear.

One of most important and as the new thinking provisions in the new Law on Public Investment is regulation on public investment pipelines. According to the Law on Public Investment, PIP proposing agencies have to get their project concept note approved by the relevant authorities for their proposed projects to be included in the PIP budgeting pipeline. Ignorance of the approval of project concept notes for including projects into public investment pipelines has caused low public investment efficiency and effectiveness. “Big loss of public investment resources has been caused by many reasons, including corruption, weak management, low efficiency..., but, most of the reasons are originated from a lack of right decisions on investment, from the decisions on public investment, made without appropriate justification”2. Many public investment projects had been financed by the government without adequate necessity. There is a whole chapter in the Law on Public Investment, regulating the eligibility criteria for PIP, policies and procedures for PIP justification, authority for approval.... This is one of the steps to make the policies and procedures on project/program identification for the ODA and local financed public investment projects aligned.

The efforts to align the policies and procedures on project/program appraisal/approval for the ODA and local financed public investment projects have been also made by putting ODA and concessional loans projects/programs as the objects, regulated by the Law on Public Investment. And Decree on public investment project/program appraisal/approval will be issued as the legal document guiding the implementation of the Law on Public Investment.

To make the policies and procedures on project/program monitoring and evaluation for the ODA aligned with the ones used for locally financed public investment projects/programs, the Law on Public Investment has a session in the Chapter IV for regulating the public investment monitoring and evaluation. Community-based oversight over public investment has been defined in the Chapter IV also with the clear responsibilities of project/program executing agencies to disclose the information on their projects/programs to local communities and promote consultations with local communities on a number of issues, including environmental pollution, resettlement, etc. before making decisions on project/program approval.

The government has realized the importance of promoting - private partnership (PPP) to mobilize more investment for infrastructure development. The constraints to promoting PPP have been also recognised, including an inadequate legal framework, a lack of capacity within ministries for preparing bankable projects and investor concerns with the wider business and financial environment. To address those constraints, the legal framework on public- private partnership (PPP) has been improved as a part of the legal framework on public investment. The

2 Presentation on the key content of the Law on Public Investment and the Law’s implementation at the Planning and Investment sector conference in Danang, 7-8th August, 2014
Decree on PPP has been in the drafting process. The new rules will permit new types of PPPs and new types of participation by the state, including through direct financing, the provision of assets, land use rights and other financial instruments such as guarantees. The decree will also clarify the criteria for investor selection, to ensure that private companies compete on equal terms with SOEs. World Bank and JICA have a long history with providing technical supports to the Government in developing and improving the legal framework on PPP. To help the Government to build capacity in preparing bankable projects, ADB and French development bank (AFD) have been providing Project Development Funds to assist MPI with feasibility studies and the preparation of bidding documents for PPPs.

In addition to that, the private sector is allowed to have access to ODA and OOFs as indicated in the 5-year Strategic Framework for ODA Utilisation and Management. To create the legal framework for promoting public-private partnership for development, especially infrastructure development, the Decree 38 includes one article for regulating the private sector’s access to ODA and OOFs.

Although the PDE 2011 did not mention any recommendations on procurement policies and procedures and gave understanding the difficulties suffered by the government of Vietnam in making the Vietnam’s procurement policies and procedures aligned with the donors’ ones, Vietnam has approved the amended Law on Tendering in 2013. The Circular on guiding the implementation of the Decree 63/2014/ND-CP, Guiding the implementation of the 2013 Law on Tendering, with the bidding document samples is in the drafting process and will be issued by the end of this year. The drafting process has been run in close cooperation and consultations with the key donors, especially World Bank, JICA, ADB, and AFD. It is good that those key donors have agreed to create the bidding document samples in consistency with the government ones. According to international donors such as World Bank, Asian Development Bank (ADB), EU, Japan International Cooperation Agency (JICA), the new Procurement Law 2013 is in accordance with basic international norms and regulations of international donors.

Regardless big efforts made by the government to improve the public finance management, there are still many constraints in PFM. The regulatory Framework for Fiscal Management has been still incomprehensive with such problems, as: (i) Limited citizens’ participation because of non-disclosure of budget proposal; (ii) Unaligned with international standards definition of fiscal balance in the Law on State Budget; (iii) Poor reporting coverage and accountability of State Budget spending; (iv) Inadequate address of disclosure of fiscal risks in present legal framework; (v) Lack of a full picture of fiscal policy in current reporting system; (vi) lack of clarity on oversight roles and responsibilities in the existing regulatory framework; and (vii) Confusion over authority between People’s Committees and line ministries because of unclear decentralization³. Although most of the data on state budget revenues and expenditures have been disclosed in the MOF’s website, transparency is still a big problem in PFM. Transparency should be improved both in fiscal policy, in expenditure management and reporting, in revenues management, and in aid management.

Transparency has been limited by a number of reasons, including: (i) the unreasonable classification of budget and budget reports; (ii) consistent underestimation of revenue and expenditure; (iii) omission of PFFs from consolidated budget; (iv) lack of consolidated analysis of SOEs’ impact on the state budget; (v) lack of economic breakdown of recurrent expenditure; (vi) the carry-over practices; (vii) lack of consistency between classification of budget plans and execution reports; (viii) lack of information on off-budget capital spending; (ix) too aggregated

information on capital allocations and limits budget coverage; and (x) exclusion of donor accounts in treasury accounting and reporting.

The national aid architecture has been strengthened with the establishment of the Aid Effectiveness Forum (AFF) and moving Consultative Group (CG) meeting into Vietnam Development Partnership Forum (VDPF). The functions of AFF have shown that AFF has broadened the dialogues in the AEF from technical issues around aid delivery towards more general development effectiveness topics.

Under the framework of AEF Work-Plan 2013, a comprehensive review and assessment on twenty years development cooperation between Viet Nam and DPs has been conducted by the Ministry of Planning and Investment (MPI) with technical support by AEF Secretariat to “highlight the results in terms of ODA attraction, management and utilization for Vietnam's development over the past twenty years, sharing experiences and lessons from the practical use of ODA funding for socio-economic development and poverty reduction, identifying the challenges and difficulties that may have impacts on further promotion of development cooperation relations with the community of DPs under the new conditions, and at the same time for developing a vision for development cooperation relationship between Vietnam and DPs up to 2020 and the years beyond”.5

To prepare for new strategies to maximize development impact across these different sources of finance in the context of moving into a MIC, the Development Finance Assessment Team was commissioned by the Ministry of Planning and Investment, with financial support from UNDP Regional Office in Bangkok and the European Union Delegation to Vietnam in 2013 and the report has been completed early 2014. A number of suggestions for what this might for the evolving principles and structures that govern Vietnam’s development partnership has been introduced, including (i) Developing sector finance strategies to make the best use of the remaining period of ODA; (ii) The multilaterals to agree a broad division of labour in policy dialogue and to build up their different capacities to engage on particular topics; and (iii) Promoting partnership-based cooperation.

Aiming to promoting partnership for effective development cooperation, AEF has facilitated the GoV, DPs and other stakeholders (local CSOs, INGOs, private sector, etc.) to organize policy dialogues at different levels (national and sectoral) for effective development co-operation and supported the GoV in engagement of local CSOs, private sector and other development actors in the development agenda. As a result, one representative for local CSOs was invited to attend and attended the 2013 VDPF and they are preparing for attending the new VDPF 2014 by the end of November.

Regardless big achievements in implementing the Paris Declaration/HCS, “there are aspects of the Paris Declaration/HCS that have not received the same level of attention in Vietnam, such

---

4 The functions of AFF are as follows: (i) a forum for dialogue on Vietnam’s challenges and opportunities related to aid effectiveness, as well as broader development effectiveness; (ii) a forum to identify bottlenecks, problems as well as opportunities regarding the implementation of aid policy and the strengthening of aid partnerships for development effectiveness; (iii) a forum to identify specific needs and interests relating to different aid partnerships through dialogue between Governmental ministries, agencies, provinces, sectoral partnership group (SPGs), international supporting groups (ISGs) and other stakeholders such as National Assembly, international non-governmental organizations (INGO), mass organizations and professional associations and private sector of Vietnam as well as the Like Minded Donor Groups (LMDG), Six Bank, Regional Banks and Funds, European Union (EU), United Nations (UN) and other donor groups to promote aid effectiveness in their respective areas; and (iv) a forum for the discussion of potential opportunities to further Vietnam’s visibility and voice in regional and global initiatives on aid effectiveness,

5 AFF report, 2013

6 Vietnam’s DFAA, 2014
as improving the division of labour among donors, encouraging joint programming and delegated cooperation, increasing joint missions or improving the predictability of aid flows.\textsuperscript{7} The reason for that has been found by the author of the PDE 2011 is lack of high priorities given to this by the government of Vietnam, as a country that is not aid dependent.

\textbf{Accountability} is the hardest of the Paris implementation to put into practice in Vietnam. The PDE 2011 has found “some cautious signs of improvement over the past five years, but it is unlikely that they are attributable to the Paris Declaration/HCS”. The extent of partner-donor collaboration in the three PD/HCS evaluations wasn’t high. The evaluation planning was limited almost within AEF and MPI. The PDEs were implemented by the independent consultant teams, which consisted of an international consultant and several national consultants. No national evaluation team established as in the case of the Japan-Vietnam joint evaluations (see the below session). Therefore, although three PDEs helped the government of Vietnam to be aware of the problems suffered by the government to implement the five PD principles and gave a number of recommendations for improvement, the evaluation capacity hadn’t been built much through taking the PD/HCS evaluations.

Although Vietnam is one of few countries, which has a separate legal document on M&E (a Decree on Monitoring, Supervision and Evaluation under the Law on Public Investment), monitoring and evaluation have not given adequate attention in practice. “As a result of weaknesses in reporting within the administration, most DP projects still make use of stand-alone monitoring arrangements”. The evaluation capacity of the government officials has been even weaker than the monitoring capacity. Most of evaluations for ODA projects have been carried out by donors. Donors have also given more priorities to helping the GOV to strengthen monitoring capacity than evaluation capacity. There have been a number of technical assistance given by various donors to Vietnam to build monitoring and evaluation capacity, notably the Vietnam-Australian Monitoring and Evaluation Strengthening project (VAMESP) funded by the Government of Australia. For the last decade, the Ministry of Planning and Investment was supported by different donors to implement a number of projects relating to SEDP/project monitoring, including “The results-based monitoring of poverty and growth” by ADB in 2005, “Strengthening M&E capacity to General Statistics Office” by UNDP 2005-2007, “MDG monitoring” project by UNDP, “Support for Preparation and Implementation of Results-Based Socioeconomic Development Plan, 2011-2015” project by ADB (2012-2014), “Strengthening SEDP Planning and M&E capacity” phase 1 (2008-2012), phase 2 by Belgium Technical Cooperation (BTC) agency, etc.

\subsection*{3.2. Evaluation capacity development}

\subsubsection*{3.2.1. National Evaluation System:}

\textit{National evaluation legal framework} in Vietnam hasn’t been still comprehensive and consistent. Currently, the public investment monitoring and evaluation has been regulated by the Decree 113/2009/ND-CP, issued by the Government in 2009, Regulation on Investment Monitoring (Supervision as the terminology used in the Decree) and Evaluation and under- the- Decree 113 legal documents, including Circular 13/2010/TT-BKHDT, issued by the MPI in 2010, on investment monitoring report templates, Circular 23/2010/TT-BKHDT, issued by the MPI in 2010, on Eligibility for firms and individuals to engage in investment evaluation and Circular 22/2010/TT-BKHDT, issued by the MPI in 2010, on cost norms for investment evaluation works. These regulations have been applied to the public investment projects/programs financed by the  

\textsuperscript{7} PDE 2011
state budget only. For the ODA and concessional loans financed projects/programs, the monitoring and evaluation has been regulated by the Decree 38/2013/ND-CP and its Guiding Circular 01/2014/TT-BKHDT.

After the Law on Public Investment takes effective in 1st January, 2015, monitoring and evaluation of public investment projects/programs, both financed by the state budget and by ODA funds and concessional loans will be regulated by the Law on Public Investment. And under the Law on Public Investment legal documents, relating to monitoring and evaluation of the public investment projects/programs, both financed by the state budget and by ODA funds and concessional loans will be revised and adjusted to be a consolidated system under a unified legal framework. The following types of evaluation are defined in the Law on Public Investment, including: (i) Initial Evaluation; (ii) Mid-term Evaluation; (iii) Terminal Evaluation; (iv) Spot check; (v) Post evaluation; and (vi) Impact Evaluation. Mid-term/Terminal Evaluation, Post evaluation and Impact Evaluation are required to public investment programs. Initial Evaluation, Midterm Evaluation, Post evaluation and Impact Evaluation are mandatory to projects of national importance and group A. Post evaluation and Impact Evaluation are mandatory to projects of group B and C. As mentioned above, community-based oversight over public investment projects/programs is also required by the Law on Public Investment.

The issuance of the Decree on Monitoring, Supervision and Evaluation (under the Law on Public Investment) will, hopefully, give a clear guidance on the implementation of the required types of evaluation for public investment projects/programs by law and the provisions on technical and financial resources for evaluation, which may lead to improvement of the monitoring and evaluation system. With the improved monitoring and evaluation system the policy making process in Vietnam will be more evidence-based. With the more evidence-based management decisions the quality of public investment programs/projects is expected to be enhanced, leading to higher efficiency of PIPs.

For the evaluation organizational structure, Ministry of Planning and Investment (MPI) is an umbrella body for national public investment monitoring and evaluation, which is responsible for monitoring the portfolio of public investment in general and the performance of the projects/programs of national importance (the projects/programs under the authority of the Prime Minister) and reviewing evaluation results and feedbacks to impact evaluations carried out by executing agencies. At the local level, provincial Departments of Planning and Investment (DPIs) are responsible for monitoring and evaluation of the public investment projects/programs under their management. Public investment projects/programs monitoring and evaluation reports are sent by projects/programs owners to their provincial projects/programs executing agencies, and from those EAs to their provincial people committees (PPCs) and MPI/MOF/OOG. For the smaller size projects, the reports on project implementation progress are to be sent by project owners to their district people committees and DPI/DOF.

At sector level, the monitoring and evaluation responsibilities in different ministries/government agencies may belong to different departments depending whether those public investment projects/programs are financed by the state budget or by ODA funds and concessional loans. For many ministries, including Ministry of Transport, Ministry of Education and Training, Ministry of Labor, Invalids and Social Affairs... the department of Planning and Finance is responsible for monitoring and evaluation of public investment projects/programs, both financed by the state budget and by ODA funds and concessional loans. However, in other ministries/agencies, it is the department of International Cooperation, which is responsible for monitoring and evaluation of ODA projects/programs, while department of Planning and Finance is responsible for monitoring and evaluation of public investment projects/programs, financed by the state budget. In most of
ministries/government agencies, there is an inspector unit, which has also involved in checking laws compliance by public investment projects/programs owners/executing agencies in the implementation. Ministries/government agencies and provincial agencies as project/program executing agencies will be responsible for outsourcing of evaluation work and reviewing evaluation results and feedbacks to the works done by the contractors.

Along with the line agencies or project/program executing agencies, project owners and PMUs have also been important stakeholders in evaluation, especially in initial, midterm and terminal evaluations. PMUs have to conduct periodic monitoring and evaluation, carry out initial evaluation and outsourcing of evaluation work for midterm and terminal evaluations. Project owners are responsible for give guiding and supporting monitoring and evaluation activities, outsourcing of evaluation work for initial evaluation and reviewing evaluation results and feedbacks for midterm and terminal evaluations (See the Table 1).

Table 1: Management Practice on ODA Project Evaluation in Vietnam: Roles & Responsibilities

<table>
<thead>
<tr>
<th>Roles in Evaluation</th>
<th>Initial</th>
<th>Mid-term</th>
<th>Terminal</th>
<th>Impact</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>PMU</td>
<td>Evaluator</td>
<td>Outsourcing of evaluation work</td>
<td>Outsourcing of evaluation work</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Project Owner</td>
<td>Guiding and supporting M&amp;E activities</td>
<td>Reviewing evaluation results and feedback</td>
<td>Reviewing evaluation results and feedback</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Line Agency</td>
<td>Responsible M&amp;E of supervising projects</td>
<td>Reviewing evaluation results and feedback</td>
<td>Reviewing evaluation results and feedback</td>
<td>Outsourcing of evaluation work</td>
</tr>
<tr>
<td>MPI</td>
<td>Conducting M&amp;E at national level</td>
<td></td>
<td></td>
<td>Reviewing evaluation results &amp; feedback</td>
</tr>
</tbody>
</table>

3.2.2. Evaluation capacity

The donor community has played an important role in helping the government to build evaluation capacity. VAMESP (Vietnam – Australia monitoring and evaluation Strengthening Project) helped Vietnam to develop a pilot monitoring system (institutional arrangement, aligned format, development of MIS, pilot evaluations), develop monitoring and evaluation capacity through introducing M&E manuals, providing training, study tour etc., and prepare a M&E strategic plan (M&E Strategic Framework 2006-2010). Six banks (WB, JICA, ADB, KfW, AfD, Korea EXIMBANK) have collaborated with the government actively for introducing a harmonized monitoring format with the development of the national monitoring system in collaboration. Jica provided intensive training on project evaluation capacity development, while World Bank provided a more comprehensive capacity development project. Donors had also tried to help to establish the Vietnam Evaluation Society, however, the efforts weren’t successful. And there has been still no National Evaluation Society, established. The most important supports given to the government to strengthen evaluation capacity were joint evaluations with donors (AusAID and

---

JICA. JICA had carried Vietnam-JICA joint evaluation program for 2007-2009 and after that for 2010 (see the details of this initiative in the sessions 4.1 and 4.2). AusAID provided a technical assistance on monitoring and evaluation (Vietnam-Australian Monitoring and Evaluation Strengthening project), under which all the handbooks and templates for guiding the M&E of ODA projects had been produced along with intensive training on M&E to build M&E capacity to government officials as mentioned above. In addition to that, there was a funds under the VAMES project for MPI to select some domestic public investment projects to be evaluated, using the methodology and knowledge, learnt from the training on M&E. According to some MPI’s managers they have learnt a lots from those evaluations because they had a chance to practice what they were trained on M&E (it has been no earmarked budget allocated for evaluation of domestic PIPs so far). From joining joint evaluations, MPI’s managers have realized the importance of PIP evaluation and made the recommendation on establishment of a Fund for Evaluation.

Regardless of a number of monitoring and evaluation capacity building interventions given by different donors as mentioned in the session 2.1, the national evaluation capacity in Vietnam has been quite weak. Firstly, it is because public investment evaluation is a new practice to many government agencies in Vietnam. *Performance logic chain assessment hasn’t been carried so far for selecting public investment projects/programs to be included into public investment pipelines, causing big losses of public investment for implementing unnecessary projects/programs. Therefore, the provisions on logic chain assessment for making decisions on including projects/programs into public investment pipelines are considered as a good achievement for improving public investment efficiency.*

*Pre-implementation assessment* has been also rarely implemented by public investment project/program owners. This practice has been happened not only because of lack of funds, but also poor awareness of its importance by project owners or, sometimes, because of no care about project outcomes and impacts by project owners. This is reflected in the cases that “projects have been implemented for more than ten years without any outcome and funds allocated to those projects are adequate for project management staff only”. For most projects/programs there is no baseline data, creating difficulties to project/program evaluation.

*Impact evaluation* and *project/program completion evaluation* are more classical, which are done after the end of the projects/programs. Almost every government official has heard about these terminologies. However, the projects/programs with impact evaluation and project/program completion evaluation, if carried out, are only the ones for big projects/programs. Most of the projects/programs with evaluation were the ones, financed by ODA funds. The key people involved in impact evaluation or completion evaluation are donors’ officials and consultants, so government officials have rarely got a chance to learn by doing evaluation through involving in evaluations. For some donors, key people involved in impact evaluation or completion evaluation are donors’ officials and the consultants from their country, with no local consultant involved. In this case, even local consultants have no change to learn evaluation by doing.

*Rare practice of public investment evaluation has led to poor evaluation capacity.* Even some government officials, who were trained on monitoring and evaluation in the country or even overseas, may lose their expertise because of low chance for practicing it.

*Poor monitoring* has also served as a reason for weak evaluation. In Vietnam, “monitoring” (theo doi) terminology is understood by many people as “supervision” (giam sat). According to

---

9 “40% of public investment projects have been without monitoring”, vietstock.vn, October 2nd, 2014
Vietnamese dictionary, “giam sat” or supervision is an action taken by a person(s) outside an organization/individual to oversee the performance of that organization/individual, while monitoring or “theo doi” is an action taken by a person(s) inside an organization/individual to chase their performance. Therefore, the confusion may lead to wrong understanding about public investment monitoring functions by government officials.

Few government agencies have established public investment monitoring and evaluation unit. Database on public investment in most of ministries and government agencies at both national and local levels hasn’t been comprehensive. Lack of systematic, adequate, precise and timely data is a big problem to monitoring and evaluation of public investment performance.

Because of low attention given to monitoring and evaluation of public investment, “40% of public investment projects/programs have been without monitoring”\(^\text{10}\). For many projects the evaluation of project necessity has been even ignored before making the decisions on allocating funds. Therefore, there have been a number of projects implemented without urgent needs (19 such kind projects in Quang Binh, 13 in Phu Tho and 6 in Son La after rapid check by MPI)\(^\text{11}\).

3.3. Main lessons on the evaluation capacity development:

From reviewing the PDE experiences in Vietnam, the following main lessons on the evaluation capacity development can be learnt:

- The implementation of the PD principles and evaluation of the PD and HCS implementation as committed have helped the Government of Vietnam to improve significantly the legal and institutional framework for aid management and strengthen the country systems for public investment management;

- However, all three PDEs hadn’t assessed the national evaluation capacity and given no recommendation on evaluation capacity development. Therefore, the PDEs haven’t helped much to make the government to pay higher attention to build evaluation capacity;

- There is still lack of an appropriate evaluation capacity development system in Vietnam. Existing evaluation training for the government officers provided by the government training institutes is minimal in terms of contents and time allocation, while there is no quality control mechanism, established for supervising the government training institutes in cross-sectoral manner;

- Both donors and the government of Vietnam have given more priority to building monitoring capacity than evaluation capacity. As mentioned above, most of the technical assistances on M&E given by the donors are with the interventions for monitoring capacity building, but not for evaluation capacity development. Without evaluation capacity, it is difficult to ensure accountability and implement results-based monitoring.

4. Practicing joint evaluation initiatives in addition to PDE as the examples of more inclusive and effective partnerships for development

4.1. Joint Evaluations with JICA 2007-2010

\(^{10}\) “40% of public investment projects have been without monitoring”, vietstock.vn, October 2\(^{\text{nd}}\), 2014

\(^{11}\) “40% of public investment projects have been without monitoring”, vietstock.vn, October 2\(^{\text{nd}}\), 2014
The importance of learning by doing to build evaluation capacity to the GoV officials has been recognized by some of the donors. Jica had been a pioneer in helping the government to build evaluation capacity through promoting a joint evaluation program. The first joint evaluation between Vietnam and Japan (MOFA) was the joint program evaluation in transport sector in Red River Delta Area. The program comprised of 13 ODA Loan projects, 2 Grant Aid projects, 2 technical cooperation projects and 8 Development Studies. Evaluation team consisted of MPI, MOT, PMU18, TDSI, VAMESP (VN) and MOFA (JP).

After the success with joint evaluation for transport sector program in 2005, Japan decided to promote a joint 2007-2009 evaluation program with the MPI-JICA MOU on Joint Evaluation signed in July 2007. The objective of the join evaluation program was to create a harmonized evaluation mechanism between GoV and JICA and build evaluation capacity to government officials. Joint evaluations planned through 2007, 2008 and 2009 annual implementation programs (IPs). To use Vietnam evaluation manual, methods and tools for joint evaluations, the international good practice had to be localized with particular reference to Japanese approach. The evaluation capacity had been built to 65 central and local government officials (from 15 government agencies, including MPI, line Ministries, project owners and PMUs) through providing training on ODA Evaluation Management and involving them into joint evaluation. For 2007-2009 the evaluation was carried out for three projects (Hai Van Tunnel Construction Project under the Ministry of Transport, Da Nang Port Expansion Project under Ministry of Transport, and Hanoi Drainage Project for Environment Improvement Stage I, under Hanoi People’s Committee). To promote the evaluation, an evaluation team on Vietnamese side consisted of three working groups for three projects, and an evaluation team on Japanese side consisted of two working groups for Hai Van Tunnel Construction Project and Hanoi Drainage Project for Environment Improvement Stage I projects. Japanese team gave guidance on project evaluation to Vietnamese team and helped them with exchanging ideas or making comments (See the Figure 1). In 2010 the evaluation was expanded to two more projects: Tan Son Nhat International Airport Terminal Construction Project (MOT) and Dai Ninh Hydropower Project (MOIT/EVN).

Figure 1. Joint evaluation practice in Hai Van Tunnel Construction, Da Nang Port and Hanoi Drainage Project for Environment Improvement Stage I projects evaluations

---

Vietnamese Team capacity has been strengthened though involving in doing evaluation directly. Vietnamese Team involved in all steps of evaluation, including (i) Evaluation Planning Framework, (ii) Designing evaluation; (iii) Preparing data collection tools; (iv) doing field works; (v) Processing data; and (vi) Writing evaluation reports. The responsibility of the Vietnam Team had been changed gradually from attending to leading/managing different steps of evaluation (See the Figure 2).

**Figure 2. Transition of share of responsibility: from attending to leading/managing**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Plan evaluation</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Join/Manage</td>
</tr>
<tr>
<td>Design evaluation</td>
<td>Join</td>
<td>Join</td>
<td>Join</td>
<td>Lead/Manage</td>
</tr>
<tr>
<td>Prepare tools</td>
<td></td>
<td>Lead</td>
<td>Lead</td>
<td>Lead/Manage</td>
</tr>
<tr>
<td>Do fieldwork</td>
<td>Join</td>
<td>Join</td>
<td>Lead</td>
<td>(Lead/Manage)</td>
</tr>
<tr>
<td>Process data</td>
<td>Join</td>
<td>Lead</td>
<td>(Lead/Manage)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Write reports</td>
<td>Join</td>
<td>Join</td>
<td>Lead</td>
<td>(Lead/Manage)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Comments from many government officials who involved in the Vietnam-Japan joint evaluations are very positive. They shared that their awareness of evaluation importance and knowledge in evaluation had raised significantly. One of the evidences is that the Department of Public Investment Appraisal, Supervision and Evaluation, MPI sent the proposal for establishing a funds for evaluation to MPI’s leaders since 2011. However, this proposal has been approved only now, when the new Law on Public Investment has been promulgated and the amended Decree on PIP Monitoring, Supervision and Evaluation has been drafting. Although many government officials were trained on M&E, but few of them have been equipped with adequate evaluation capacity because they lacked a chance to practice what they had learnt. Most of the respondents shared that the joining evaluations helped them to change the way to do project designing works. After joining evaluations they said they felt they understand more clearly how to design good projects. And practicing evaluations helped many of them to absorb and sustain better the evaluation knowledge and skills they were trained. From the Vietnam-Japan joint evaluation experience, the important finding is that joint evaluation is a relevant model to help Vietnam to build project/program/policy evaluation capacity.

4.2. Some case studies of the government-JICA evaluation works

4.2.1. **Dai Ninh Hydropower Project evaluation (Jica- 2010)**

---

13 Presentation at the final workshop of Vietnam-Japan Joint Evaluation Program 2010, Hanoi, July 14, 2011, JICA Team
Dai Ninh Hydropower Project has the capacity of 300MW with the average output annually of 1.2 billion kWh, after more than two years of operation it has been made 2.9 billion kWh. The project was constructed under fund of the ODA Loan from Japan (75%) and Vietnam Government’s portion (25%). The Project owner was Electricity of Viet Nam (EVN) who representative by Hydropower Project Management No.6 (HPMB6).

Dai Ninh Hydropower Project evaluation was carried jointly by the Government of Vietnam and Jica. The duration of the evaluation was from November 22, 2010 to July 14, 2011. The Field Study was from December 13, 2010 to March 19, 2011. The decision on collaborative Evaluation was made jointly by Jica and MPI with consultation with MOT and MOIT. Jica provided the financial resources for the joint evaluation. This evaluation was as based on the expanded memorandum of understanding signed between MPI-JICA on Joint Evaluation in July 2007. It is clear in the MOU that the key responsibility will be taken by the Vietnamese team, which consisted of the representatives from MPI, MOIT, EVN and the Dai Ninh Hydropower PMU as the core team, plus a national senior adviser and national consultants. The Japanese team was responsible for giving guidance, joint evaluation and making comments or exchanging ideas with the members of the joint evaluation Vietnamese team.

The Vietnam evaluation manual, methods and tools were used for joint evaluations based on localization of international evaluation criteria (Five Evaluation Criteria: Relevance, Efficiency, Effectiveness, Impact, Sustainability) and the Japanese evaluation approach. Common features the Japanese evaluation approach used in the evaluation are as follows:

- Comparison between original plan and actual;
- Objectively-verifiable indicators;
- Qualitative information (beneficiary survey); and
- Use of evaluation findings for decision-making.

The primary evaluation was carried out by Vietnamese Evaluators only, the Dai Ninh Hydropower Joint-evaluation Vietnamese team, with guidance and advice given by Japanese secondary evaluators or the members of Japanese team. The joint-evaluation Vietnamese team consisted of one national senior adviser, two national consultants, four core team members from Hydropower Project Management Board No 6, one core team member from Dai Ninh Hydropower Plant, one core team member from Ministry of Industry & Trade, two core team members from MPI and one core team member from EVN. Management team comprised of two persons from Ministry of Planning & Investment, one from Ministry of Industry & Trade and one from EVN (see the Figure 3). The consultants are individual. The evaluation services were procured by Jica. Although the primary evaluation was carried out by Vietnamese Evaluators only, the results of the evaluation had been satisfactory by the secondary evaluators. After revision and improvement by the secondary evaluators, the Dai Ninh Hydro Power project evaluation was sent to MOFA (Japanese government), MPI and MOIT. It has been used by the Japanese government and Vietnamese government in preparing for the future Japan-Vietnam country assistance program.
4.2.2. Japan’s ODA to the Health Sector- Partner-led evaluation (Jica- 2013)

Japan’s ODA to the Health Sector was carried out in 2013. The purpose of this evaluation is to obtain useful lessons and recommendations for Japan’s future assistance policies in the health sector, which will be used when planning and implementing policies. The evaluation target was to move the Japan’s ODA policies towards the health sector in Vietnam. The following five projects implemented from 2000 to 2010 were selected as key focus areas for evaluation in two main components of the health sector, including (i) improvement of health and medical services and prevention of infectious diseases; and (ii) Improvement of health and medical services. Five projects included in the evaluation were following:

- The Bach Mai Hospital Project for Functional Enhancement (Technical Cooperation)
- The Bach Mai Hospital Project for Strengthening Training Capacity for Provincial Hospitals (Technical Cooperation)
- Regional and Provincial Hospital Development Project (ODA Loan)
- The Project for Construction of the Facilities for Measles Vaccine Production in Vietnam (Grant Aid)
- The Project for Strengthening Capacity for Measles Vaccine Production in Vietnam (Technical Cooperation)

The decision on collaborative evaluation was made by Ministry of Health and Jica. Jica provided the financial resources for the evaluation. In order to recruit consultants to help in carry out the evaluation, Jica developed the TOR for the evaluation based on consultations with MOH and procured the evaluation services. Consultation of Investment in Health Promotion (CIHP) was the evaluation services contractor.

Methodology used for the Japanese ODA for health sector evaluation was based on the international evaluation criteria, including relevance, effectiveness and sustainability. Specifically, the evaluation was conducted in three perspectives: “relevance of policies,” “effectiveness of results,” and “appropriateness of processes”. The evaluation methods included: (i) Desk study to review all related documents, plans and reports from involved
organizations; (ii) Semi-structured interviews with key informants at different levels to obtain opinions and experiences of stakeholders involved; (iii) Observations at project sites to have better understandings of the infrastructure, equipment, and routine functions of supported facilities; and (iv) Collection of secondary data. Data collected at field visits varied, depending on output indicators of each project as well as the availability of data.

The Evaluation Survey was carried out from October 2013 to March 2014. The evaluation report has given five recommendations for future Jica’s ODA projects/programs. Reviewing the whole process of the JICA’s ODA Health sector evaluation 2013 and from interviews with the Jica’s health program officer and some officials of MOH who are in charge of ODA management coordination and some JICA’s project managers in MOH, it is clear that the joint works were done only at the evaluation planning and at consultation workshop to get the comments from the relevant officials of the government agencies, project management units and other key stakeholders on the findings and recommendations made by the external evaluators.

### 4.3. Evaluation capacity building to the government officials- a Vietnam- Australia Monitoring and Evaluation Support (VAMES) initiative:

Learning by doing approach has also taken by the Vietnam- Australia Monitoring and Evaluation Support project to help the government to build evaluation capacity building to the government officials. After providing training on evaluation, a small amount of funds were allocated from the VAMES project to help MPI to carry out the post evaluation of 4 projects. The Department of Investment Appraisal, Supervision and Evaluation of MPI was the key actor of this initiative. MPI did the selection of projects to be evaluated based on the comments made by the VAMES’s consultants. A working group was established, comprising of the representatives from the Department of Investment Appraisal, Supervision and Evaluation, Foreign Economic Relations Department and other departments of MPI, line ministries and project owners. Similar to the Vietnam-Japan joint evaluation, some of the officials who involve in those evaluations shared that they learnt a lots through doing evaluation. Based on the experience with the small funds allocated for post evaluation initiative under the VAMES project, allocated from the VAMES project, as mentioned above, the Department of Investment Appraisal, Supervision and Evaluation of MPI made the recommendation on establishment of the Funds for PIP Post Evaluation.

### 4.4. Main findings from the Collaborative Partner Donor Evaluation Experiences

From the Collaborative Partner Donor evaluation experience, the following main findings have been found:

- **The local technical individual and organizational evaluation capacity has been improved thank to CPDEs.** Through joint evaluation the donor-partner collaboration has become much better. Government officials participated in evaluation process more actively and the level of participation becomes more and more as shown in the Figure 2. The evaluation capacity of a number of the officials from MPI, sector government agencies, project owners, project management units and evaluation consulting agencies has been strengthened. However, the M&E network hasn’t been still developed.

- **There are various internal and external factors** that have affected the collaborative evaluation experiences as following:
Low attention given by the government to evaluation capacity development initiatives;
Low priority given by many donors to collaborative evaluation;
Low national evaluation technical capacity in both the government agencies and private sector;
Institutional national evaluation system has almost not yet been practiced, due to lack of institutional framework for budgetary and personnel arrangement and lack of evaluation network;

- **Donor led evaluations have caused a number of unintended effects, which have negatively affected the intended and actual learning at the level of country individual actors, organizations, and networks.** Most of ODA project/program evaluations so far have been donor led. It has discouraged the participation of government agencies, project/program owners and PMUs in evaluation. Officials of government agencies and project owners have less chance to learn through doing the evaluation jobs. The ownership over projects/programs may be reduced because of donor led evaluations. Donor led evaluations will make constraints to evaluation network development because of lack of the donors’ participation in the national evaluation network.

4.5. **Main lessons learned from the CPDEs and other collaborative partner donor evaluation experiences on country evaluation capacity strengthening:**

From the experiences in CPDEs and other collaborative evaluations the following main lessons can be learnt for the country evaluation capacity strengthening:

- **Strong commitment of GOV to development ownership for aid effectiveness is the most important factor to country evaluation capacity strengthening through knowledge and skills transfer from CPDEs;**

- **Donors should give more priority to CPDEs and less to donor led evaluations;**

- **To strengthen evaluation capacity in the government agencies and private sector (consultants and researchers) CPDEs can be promoted as an effective instrument for evaluation capacity development, enhancing the linkage between the training and practice, and develop an evaluation market for consultant;**

- **Coordination between donors and GoV is one of the big challenges to country evaluation capacity strengthening from the CPDEs and other collaborative partner donor evaluation experiences because of (i) an difficulty in harmonizing and aligning the evaluation system between donors and Vietnam; and (ii) weak effective utilization of human resources, sharing information and knowledge, and cumulating the institutional/collective experience on evaluation among inter- and intra- ministerial organizations in GoV. Therefore, coordination between donors and GoV should be enhanced;**

- **The key stakeholders for CPDEs should be identified more clearly from the planning stage to involve them more adequately and actively in evaluation process;**

- **Involvement of government officials into CPDEs should be patient, gradually evolved as it was in the Vietnam- JICA joint evaluations;**

- **Technical inputs in the Japan- Vietnam joint evaluations were not only from Japanese evaluators but largely from Vietnamese evaluation advisors and**
evaluators. Therefore, building evaluation capacity to Vietnamese evaluation advisors and evaluators is also very important;

- As mentioned above, there were a number of supports given by different donors to strengthen the M&E capacity to government agencies in parallel same times. Therefore, the collaboration between different projects and different agencies is needed.
- Resources for evaluation activities should be ready and adequate.

4.6. The ways the lessons learned mentioned above prefigure future partner-donor evaluations

Based on the lessons learned mentioned above the future partner-donor evaluations should focus on the following:

- The future partner-donor evaluations should be collaborative with active and large involvement of both government officials and local consultants in evaluations. To involve strongly the government officials in the CPDEs, MOUs should be signed between the members of the potential CPDEs to clarify clearly the key stakeholders for CPDEs, their responsibilities and accountabilities, the work plan for joint evaluation, the mechanism for donor-partner coordination, the level of involvement by government officials in joint evaluations at different stages, etc.
- Building the relevant institutional evaluation capacity should be incorporated in the joint evaluation interventions.
- An effective M&E network should be built for sharing information and knowledge, and cumulating the institutional/collective experience on evaluation among inter- and intra-ministerial organizations in GoV. Donors should support the national evaluation network development through being members of the network.

5. An exploration of future opportunities for undertaking such work at partner country level

5.1. New lessons learnt about capacity development strategies

As mentioned in the session 2, the evaluation capacity in Vietnam is quite weak. The key reasons are not only the lack of adequate training given to relevant government officials and non-government stakeholders on evaluation, but also the low attention given to evaluation by the government and the weak institutional capacity. Regardless the requirements for doing monitoring and evaluation raised by laws (Decree 113/2009/ND-CP, Regulation on Investment Monitoring and Evaluation) to the public investment related agencies, only the monitoring reports have been recently received from less than 60% of project/program owners, as mentioned in the session 2, and only few projects and programs have been evaluated. Therefore, the most important for evaluation capacity development is to improve the evaluation institutional capacity.

Performance logic chains assessment is a type of evaluation, which can help to determine the strength and logic of the causal model behind the project, programme, or policy. This type of evaluation looks into the possibility of achieving the desired result, based on similar efforts in the past. The objective of this evaluation is to avoid failure from a weak design that would have
little or no chance of success in achieving the intended outcomes. This means that performance logic chains assessment is very a useful tool for consideration before making decisions on including programs/projects into public investment pipeline. However, this type of evaluation hasn’t been mentioned any legal document relating to investment management. With the issuance of the Law on Public Investment this type of evaluation will be more important because it may be relevant to be used for assessing programs/projects before including them into public investment pipeline.

Learning by Doing has been shown quite effective for evaluation capacity development. Collaborative Partner-Donor Evaluation or joint evaluation between the government agencies and donors is the good way to promote this approach: Learning by Doing. Joint evaluation will help to use effectively human resources, sharing information and knowledge, and cumulating the institutional/collective experience on evaluation among inter- and intra- ministerial organizations. Joint evaluation is also a good way to transfer knowledge and skills from donors to the local citizen, including government officials. Of course, there have been still many challenges to promoting joint evaluations, including (i) differences between the evaluation system of donors and GoV; (ii) weak evaluation capacity in the local market; (iii) poor database system; (iv) limited budget for evaluation; and (v) low attention given to evaluation by many government agencies etc.

To enhance joint evaluation between the government and donors, the donor community should discuss with the government, especially with MPI, on a new joint evaluation “learning by doing” capacity development program, sharing the lessons learnt from joint evaluations between the GoV and Jica and AusAid for the last years as described in the sessions 4.1, 4.2 and 4.3. MPI should play a strong leading role for sharing information and knowledge on evaluation including the donors’ interventions on evaluation, archiving the institutional/collective experience on evaluation such as the evaluation reports, networking the available evaluation human resources among inter- and intra- ministerial organizations in GoV.

5.2. Way to future partner-donor collaboration on evaluation work

Besides JICA and AusAID some donors have expressed their interest in promoting joint evaluation to improve their ODA performance. EDCF is the one of those donors. To improve the performance, EDCF has moved to apply “Managing for Development for Results” approach. With this start, EDCF has decided diversify the types of evaluation and involve more closely the participation of the GoV’s agencies in their evaluation process (See the Figure 4). However, among 9 steps of evaluation procedures ((i) Planning the evaluation; (ii) Setting TOR(s); (iii) Composing evaluation team; (iv) Preliminary study; (v) Field study; (vi) Preparing interim evaluation report; (vii) Holding a Joint workshop; (viii) Preparing the evaluation report; and (ix) Sharing evaluation results) only the step (vii) was really joint done between the government and EDCF for two first projects (Health Equipment for Lai Chau and Thanh Hoa hospitals projects), included in the joint evaluation program of EDCF.
At the Management for Results forum, organized by the “M&E Strengthening to Ministry of Agriculture and Rural Development” (MESMARD) project, the representative of UN Coordination office shared that they would organize a joint evaluation with the government. Apart from EDCF and UN M&E group, no donor has shared with MPI their express of interest in doing collaborative partner-donor evaluation. It is pity that the experience in the Jica’s collaborative partner-donor evaluation for 2005-2010 hasn’t been shared with other donors. Even within Jica, not many jica staff knows about this joint evaluations. Jica should continue its supports to the Government, firstly the MPI, to advocate for collaborative partner-donor evaluation and disseminate the jica-government joint evaluation experience within Jica office in Hanoi and to other donors to help the government to build the project/project evaluation capacity for improving public investment performance.

Based on the review of the country assistance strategies and initial discussions with some donors, for the next three years, some CPDEs, including Vietnam-EDCF joint evaluation, UN program CPDE evaluation are identified as put in the CPDE agenda, etc. Some country organizations could be interested in commissioning collaborative evaluations work, including donors’ representative office, project owners, etc. There is no national association of evaluation, therefore, the role of the country evaluation network has been unclear. For the UN program CPDE evaluation we want to learn how to evaluate multi-donor programs and building technical and institutional evaluation capacity.

As mentioned above, the donor led evaluations have discouraged the participation of government agencies, project/program owners and PMUs. Officials of government agencies and project owners have less chance to learn through doing the evaluation jobs. The ownership over projects/programs may be reduced. Donor led evaluations will make constraints to evaluation network development because of lack of the donors’ participation in the national evaluation network. These are the risks we want to mitigate in future collaborative partner donor evaluation experiences or donor donor-led evaluations.
Reference

1. “40% of public investment projects have been without monitoring”, vietstock.vn, October 2nd, 2014
2. Aid Effectiveness report, 2011
3. Aid Effectiveness report, 2013
7. EDCF-Vietnam Joint Evaluation Workshop
10. Law on Public Investment, 2014
11. Paris Declaration and Aid Effectiveness: Five principles for Smart Aid
14. Presentation on the key content of the Law on Public Investment and the Law’s implementation at the Planning and Investment sector conference in Danang, 7-8th August, 2014
18. Takyi, M&E system in Vietnam, 2010
20. Vietnam’s DFAA, 2014
The list of persons interviewed

1. Mr. Cao Manh Cuong, Vice Director General, Foreign Economic Relations department, Ministry of Planning and Investment
2. Mr. Thanh Phu, Officials, Foreign Economic Relations department, Ministry of Planning and Investment
3. Mr. Nguyen Xuan Hoang, Officials, Foreign Economic Relations department, Ministry of Planning and Investment
4. Mr. Nguyen Xuan Tu, Director General, Investment Appraisal and Supervision department, Ministry of Planning and Investment
5. Mr. Do Duc Tu, Official, Infrastructure department, Ministry of Planning and Investment
6. Mr. Pham Minh Hùng, Official, Department of Industry, Ministry of Planning and Investment
7. Mr. Luong Ngoc Ket, Director General, Department of Industry, Ministry of Planning and Investment
8. Mr. Nguyen Ngoc Hai, Official, Planning and Finance department, Ministry of Transport
9. Ms. Nguyen Thanh Hang, Planning and Finance department, Ministry of Transport;
10. Ms. Luong Lan Dzung, National Power Transmission Corporation (National adviser)
11. Ms. Vu Thi Thanh Huong, Director General, International Cooperation department, Ministry of Health
12. Ngo Huu Phuoc, Quang Ngai DPI, former officer of the Rural Infrastructure Development project management unit
13. Ms. Ho Minh Hoa, Quang Ngai DPI official
14. Mr. Mai The Cuong, National Economics University (National consultant);
15. Mr. Nghiem Xuan Hung, National consultant / Director of PeaPROs
16. Ms. Vu Song Ha, Director of Center for CIHP, JICA’s consultant
17. Ms. Chu Xuan Hoa, JICA Health Program officer
18. Ms. Nguyen Thi Mai Khanh, JICA officer
19. Mr. Kang, Korea Eximbank officer, ksj@koreaexim.go.kr
20. Mr. Vu Manh Hong, UNICEF
Collaborative Partner-Donor Evaluation initiative

CPDE Study - Vietnam

Terms of reference

1. Background and Objectives

The Study on Collaborative Partner-Donor Evaluation (CPDE) was mandated and commissioned by the Evaluation Network of the OECD–DAC (EvalNet) in November 2012. Since then, some 16 partner countries and another 16 national and multilateral donor agencies have confirmed their interest to be involved in the Study. The Study is expected to be completed by the end of 2014.

Joint partner-donor evaluation work is assumed to have the potential to help strengthen country evaluation systems (CES) through learning-by-doing mechanisms at various levels, provided that their capacity building potential is optimized and that risks are mitigated. As such, the project aims at reviving, enlarging and sustaining the partner-donor collaboration which was articulated during the Paris Declaration Evaluation (PDE) process. It therefore seeks to establish a sustained collaboration between key governmental evaluation actors in order to promote collaborative work intended to strengthen country evaluation systems beyond the expected completion date of the study by the end of 2014.

The objectives of the Study are to:

1. Understand the capacity building potential of collaborative evaluation work;
2. Draw new lessons about capacity development strategies;
3. Pave the way to future partner-donor collaboration on evaluation work; and
4. Prepare the ground for the elaboration of a best practice document on collaborative partner-donor evaluation work.

Study components. With an initial one year timeframe, the project consists of a series of partner country studies, each of which should contain:

1. A review of the PDE process in terms of its contribution to developing evaluation capacity;
2. The collection of instructive stories of partner-donor evaluation work (in addition to PDE); and
3. An exploration of future opportunities for undertaking such work at partner country level. The study will end in an international workshop aimed at synthesizing the country studies and proposing steps forward.

2. Scope of work for the assignment

In fulfillment of this contract, and in close coordination and guidance with the Country Coordinator Mr. CaoManhCuong, Deputy Director General of the Foreign Economic Relations Department at the Ministry of Planning and Investment, the consultant is responsible for preparing Vietnam country study (See Annex 1: Terms of reference for country study incl. Country Study template, tool box, examples).

The consultant assignment includes the following tasks:
2.1 Engage with all relevant actors of Vietnam’s evaluation systems as well as relevant donors in order to set-up a reference group for the country study. The group should be convened twice, at the kickoff of the study and towards the end for the validation of the analysis and the findings;

2.2 Identify a list of past CPDE other than the Paris Declaration Evaluation (PDE);

2.3 Review of relevant documents and websites, including on elements of the evaluation system, other in-country evaluation capacity development initiatives, completed, on-going and planned collaborative partner-donor evaluation work etc.;

2.4 Gather and analyze factual information obtained through interviews and / or lightsurveys following guidance from the Country Coordinator with support from the ProjectCoordinators;

2.5 Assist the Country Coordinator in preparing and managing meetings of the Reference group;

2.6 Prepare a first draft of the country study;

2.7 Interact with Project Coordinators and Quality Assurance advisors to ensure quality and consistency of the study;

2.8 Prepare a final draft incorporating comments from Quality Assurance reviewers.

The final output is a country study report that meets the standards set for all CPDE country studies. The first draft report is expected to be available for review by COB Friday November 14th, 2014 and the final report is expected to be ready for presentation at the closing workshop of the project scheduled in Manila – Philippines on December 2-3, 2014.

3. **Required Expertise**

- Experience in public policy evaluation and/or development evaluation;
- A profound understanding of the international and local aid architecture, the Vietnam Partnership Policy and the challenges in reforming the aid system;
- A good understanding of the Paris Declaration Implementation and evaluation and Vietnam’s involvement in the PDE and Millennium Development Goals (MDG) assessments;
- Long-term experience in working on policy analysis, development economics, public policy reforms and or with the Vietnam’s Government and particularly with the Ministry of Planning and Investment
- Knowledge of the key stakeholders within development Ministries and the Development Partners;
- A Minimum of a Master’s degree in Economics, International Relations and or related field.
STUDY ON COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION

Country Case Study

- Zambia
<table>
<thead>
<tr>
<th><strong>Name of the country</strong></th>
<th>Zambia</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Name of the country coordinator</strong></td>
<td>Dr. Pamela Nakamba-Kabaso</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Function of the country coordinator</strong> (job title, department, Ministry)</td>
<td>Executive Director, Zambia Institute for Policy Analysis and Research</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Official address details of the Country Coordinator</strong> (including direct telephone line and e-mail)</td>
<td>CSO Annex Building, Cnr John Mbita And Nationalist Rds, P.O. Box 50782 Lusaka. Tel: +260211251123, Email:<a href="mailto:Info@Zipar.org.zm">Info@Zipar.org.zm</a></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Personal address details of the Country Coordinator for backup purposes</strong></td>
<td>Tel:+260955880079 Email:<a href="mailto:Pkabaso@zipar.org.zm">Pkabaso@zipar.org.zm</a></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Name(s) and functions of the author(s) in charge of the country study</strong></td>
<td>Dr. Fred Mutesa</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Was there a steering committee or in-country reference group in charge of supporting the country study?</strong></td>
<td>Yes</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>If yes, please provide names and functions</strong></td>
<td>• Dr. Pamela Kabaso, Executive Director, Zambia Institute For Policy Analysis &amp; Research</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Ms. Chasiya Kazembe, Chief Economist, Donor Aid Coordination Unit, Ministry of Finance</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Mr. Paul Lupunga, Chief Economist, Multilateral Cooperation, Ministry of Finance</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Mr. David Zulu, Chief Economist, Bilateral Cooperation, Ministry of Finance</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Ms. Winza Mwauluka, Chief Economist, Monitoring &amp; Evaluation Dept., Ministry of Finance</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Mr. Patrick McManus, Head of Development, Embassy Of Ireland</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• James McNulty, Adviser, EU Delegation To Zambia</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Did you hold a validation workshop for the country study?</strong></td>
<td>Yes, Date: 25th September 2014</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>If yes kindly provide date, a picture if available and a list of attendees</strong></td>
<td>Attendees:</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Ms. Chasiya Kazembe, Chief Economist, Donor Aid Coordination Unit, Ministry of Finance</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Mr. Paul Lupunga, Chief Economist, Multilateral Cooperation, Ministry of Finance</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Mr. Patrick McManus, Head of Development, Embassy of Ireland</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• James McNulty, Adviser, EU Delegation to Zambia</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Shebo Nalishebo, Research Fellow, Zambia Institute For Policy Analysis And Research</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Please briefly describe the follow-up steps that you intend to take following the completion of the country study</strong> (including steps undertaken so far if any)</td>
<td>Maintain and expand the country reference group to include Civil Society &amp; Academia</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Dissemination of the key findings of the study to government, cooperating partners &amp; other stakeholders</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Mainstreaming of CPDE work into the M&amp;E Department at the Ministry of Finance</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Project coordinator responsible for the country</strong></td>
<td>Ian Hopwood</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Name of the External Quality Assurance expert(s)</strong></td>
<td>Jim Rugh (Quality Assurance Expert)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Ian Hopwood (Project Coordinator)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Mohamed Hedi Manai (Thematic Author)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>First draft received on (date)</strong></td>
<td>10/2014, revised draft 11/2014</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Final draft received on (date)</strong></td>
<td>02/2015</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Government of the Republic of Zambia

Ministry of Finance

STUDY ON COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION WORK IN ZAMBIA

Final Report

Written by
Dr. Fredrick Mutesa

Submitted on 13th October, 2014

Commissioned by the Ministry of Finance, Government of the Republic of Zambia (GRZ), under the auspices of the Zambia Institute of Policy Analysis and Research (ZIPAR), with financial support from the Embassy of Ireland in Lusaka, Zambia.
Contents

ACKNOWLEDGEMENTS ........................................................................................................................................ iii
ABBREVIATIONS AND ACRONYMS ................................................................................................................ iv
EXECUTIVE SUMMARY ....................................................................................................................................... vi
1 INTRODUCTION ................................................................................................................................................ 1
  1.1 Background to the Study ................................................................................................................................. 1
  1.2 Objectives of the Study ..................................................................................................................................... 1
  1.3 Methodology of the Study ................................................................................................................................. 1
  1.4 Organization of the Study ................................................................................................................................. 2
2 CONTEXT OF THE STUDY .................................................................................................................................. 3
  2.1 Demand for Evaluations ................................................................................................................................... 3
  2.2 Supply of Evaluation Services ........................................................................................................................... 4
  2.3 Utilization of Evaluation Results ....................................................................................................................... 4
  2.4 Institutional Framework for Evaluations ........................................................................................................... 5
  2.5 The political-economy of evaluations ................................................................................................................ 5
  2.6 Towards a robust and vibrant evaluation system ............................................................................................... 6
  2.7 Summary ......................................................................................................................................................... 7
3 LESSONS FROM THE PARIS DECLARATION EVALUATION ............................................................................ 8
  3.1 Ownership ....................................................................................................................................................... 8
  3.2 Alignment ......................................................................................................................................................... 12
  3.3 Management .................................................................................................................................................... 15
  3.4 Dissemination .................................................................................................................................................. 17
  3.5 Summary ......................................................................................................................................................... 17
4 LESSONS FROM THE EVALUATION OF THE CHILD GRANT PROGRAM ......................................................... 18
  4.1 Ownership ....................................................................................................................................................... 18
  4.2 Alignment ......................................................................................................................................................... 20
  4.3 Management .................................................................................................................................................... 20
  4.4 Dissemination .................................................................................................................................................. 21
  4.5 Summary ......................................................................................................................................................... 21
5 OPPORTUNITIES FOR FUTURE PARTNER-DONOR COLLABORATION ......................................................... 23
6 CONCLUSIONS ..................................................................................................................................................... 27
7 REFERENCES ......................................................................................................................................................... 29
8 APPENDICES ......................................................................................................................................................... 30
  APPENDIX A. TERMS OF REFERENCE ................................................................................................................ 30
  APPENDIX B. STUDY PROPOSAL .......................................................................................................................... 33
  APPENDIX C. INTERVIEW GUIDE FOR THE STUDY ON COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION WORK ......................................................................................................................................... 36
  APPENDIX D. LIST OF RESPONDENTS ................................................................................................................ 37
ACKNOWLEDGEMENTS
This study was commissioned by GRZ through MoF and was conducted under the auspices of ZIPAR with financial support from IrishAid. I would like to thank all individuals from GRZ, donor community, UN system, CSOs, Think Tanks and private consultancy firms who participated in the study through interviews. I also wish to dutifully acknowledge the feedback I received from the Country Reference Group on the first draft of the study which I presented to the group at a half day workshop held on 25/09/2014. However, I, alone, bear responsibility for the contents of this study.
<table>
<thead>
<tr>
<th>ABBREVIATIONS AND ACRONYMS</th>
<th>FULL FORM</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>AIR</td>
<td>AMERICAN INSTITUTES RESEARCH</td>
</tr>
<tr>
<td>CGP</td>
<td>CHILD GRANT PROGRAM</td>
</tr>
<tr>
<td>CLEAR</td>
<td>CENTRE FOR LEARNING ON EVALUATION AND RESULTS</td>
</tr>
<tr>
<td>CSOs</td>
<td>CIVIL SOCIETY ORGANISATIONS</td>
</tr>
<tr>
<td>CWACs</td>
<td>COMMUNITY WELFARE ASSISTANCE COMMITTEES</td>
</tr>
<tr>
<td>DAC</td>
<td>DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE</td>
</tr>
<tr>
<td>DfID</td>
<td>DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT</td>
</tr>
<tr>
<td>ETC</td>
<td>ECONOMIC AND TECHNICAL COOPERATION</td>
</tr>
<tr>
<td>EU</td>
<td>EUROPEAN UNION</td>
</tr>
<tr>
<td>EVALNET</td>
<td>EVALUATION NETWORK</td>
</tr>
<tr>
<td>FNDP</td>
<td>FIFTH NATIONAL DEVELOPMENT PLAN</td>
</tr>
<tr>
<td>GRZ</td>
<td>GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ZAMBIA</td>
</tr>
<tr>
<td>HIP</td>
<td>HARMONISATION IN PRACTICE</td>
</tr>
<tr>
<td>JASZ</td>
<td>JOINT ASSISTANCE STRATEGY FOR ZAMBIA</td>
</tr>
<tr>
<td>MCDMCH</td>
<td>MINISTRY OF COMMUNITY DEVELOPMENT, MOTHER AND CHILD HEALTH</td>
</tr>
<tr>
<td>MESSY</td>
<td>MONITORING AND EVALUATION SUPPORT SYSTEM</td>
</tr>
<tr>
<td>MoF</td>
<td>MINISTRY OF FINANCE</td>
</tr>
<tr>
<td>MPs</td>
<td>MEMBERS OF PARLIAMENT</td>
</tr>
<tr>
<td>NDCC</td>
<td>NATIONAL DEVELOPMENT COORDINATION COMMITTEE</td>
</tr>
<tr>
<td>OECD</td>
<td>ORGANISATION OF ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT</td>
</tr>
<tr>
<td>PEMFA</td>
<td>PUBLIC EXPENDITURE MANAGEMENT AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY</td>
</tr>
<tr>
<td>PF</td>
<td>PATRIOTIC FRONT</td>
</tr>
<tr>
<td>PRP</td>
<td>PARLIAMENTARY REFORM PROGRAM</td>
</tr>
<tr>
<td>Acronym</td>
<td>Full Form</td>
</tr>
<tr>
<td>---------</td>
<td>-----------</td>
</tr>
<tr>
<td>RCT</td>
<td>RANDOMISED CONTROLLED TRIAL</td>
</tr>
<tr>
<td>RDP</td>
<td>RESEARCH AND DEVELOPMENT PROGRAM</td>
</tr>
<tr>
<td>SAG</td>
<td>SECTOR ADVISORY GROUP</td>
</tr>
<tr>
<td>SCT</td>
<td>SOCIAL CASH TRANSFER</td>
</tr>
<tr>
<td>SNDP</td>
<td>SIXTH NATIONAL DEVELOPMENT PLAN</td>
</tr>
<tr>
<td>SWAp</td>
<td>SECTOR WIDE APPROACHES</td>
</tr>
<tr>
<td>TOR</td>
<td>TERMS OF REFERENCE</td>
</tr>
<tr>
<td>UN</td>
<td>UNITED NATIONS</td>
</tr>
<tr>
<td>UNICEF</td>
<td>UNITED NATIONS CHILDREN FUND</td>
</tr>
<tr>
<td>UNZA</td>
<td>UNIVERSITY OF ZAMBIA</td>
</tr>
<tr>
<td>USAID</td>
<td>UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT</td>
</tr>
<tr>
<td>WHIP</td>
<td>WIDER HARMONISATION IN PRACTICE</td>
</tr>
<tr>
<td>ZAMEA</td>
<td>ZAMBIA MONITORING AND EVALUATION ASSOCIATION</td>
</tr>
<tr>
<td>ZEA</td>
<td>ZAMBIA EVALUATION ASSOCIATION</td>
</tr>
<tr>
<td>ZIPAR</td>
<td>ZAMBIA INSTITUTE OF POLICY ANALYSIS AND RESEARCH</td>
</tr>
<tr>
<td>ZMW</td>
<td>ZAMBIAN KWACHA</td>
</tr>
</tbody>
</table>
EXECUTIVE SUMMARY

Introduction

This study on collaborative partner-donor evaluation work in Zambia was commissioned by the Ministry of Finance of the Government of the Republic of Zambia and carried out under the auspices of the Zambia Institute of Policy Analysis and Research. The overall goal of this study has been to examine collaborative partner-donor evaluation work in Zambia and specifically to:

1. Understand the capacity building potential of collaboration evaluation work;
2. Draw new lessons about capacity development strategies; and
3. Pave the way to future partner-donor collaboration on evaluation work.

The study has used mixed methods of data collection consisting of desk review of literature and face-to-face interviews using an open-ended interview guide. The study also benefited from a discussion at a half day workshop held with the reference group.

Context of the Study

The summary findings of this chapter highlight the following about the context of this study:

- Zambia’s evaluation system is still in its infancy stage
- The donors exert dominant influence regarding demand for evaluations
- GRZ tends to emphasize monitoring at the expense of evaluation
- The nodes of demand for evaluations within GRZ are mainly MoF and line ministries like MOH and MOE with a history of implementing donor-supported SWApS and programme-based approaches
- Potential to promote demand for evaluations also exists among CSOs which use evidence for advocacy
- The supply of evaluation services comes from a wide array of experts with different levels of competencies
- International consultants tend to lead large evaluation assignments
- The practice of utilization of evaluation services and of results is weak and not widespread
- There is evidence, however, that well-executed evaluations can influence policy decisions
- There is a discernible three-tier institutional framework for evaluations consisting of (a) on the demand-side – donors, GRZ and CSOs; (b) on the supply-side – universities, consultancy firms and internal evaluation units; and (c) utilization of results – headquarters of line ministries, CSOs and parliamentary commissions
- The seeming contradictions that inhibit or enable Zambia’s ability to improve learning through evaluation are embedded in the nature of the country’s neo-patrimonial political system
• The positive lessons from the evaluations of the Paris Declaration and the case study CGP suggest that a robust and vibrant evaluation system is still possible in Zambia.

Lesson from the Paris Declaration Evaluation

The summary findings of this chapter point to the following issues:

• GRZ met the test of ownership of the evaluation process of the Paris Declaration, although this was shared ownership expected in implementation of any international agreement
• Donor dependence and resource constraints reduced the degree to which GRZ exercised effective ownership and leadership of the evaluation processes
• GRZ ownership and leadership of the evaluations were mediated through its political relations with donors on the one hand and CSOs on the other
• GRZ’s participation in international meetings called to design the evaluations gave it an opportunity to ensure that the designs were aligned to GRZ’s development priorities, but this was only partially achieved because of resource constraints.
• Local organizations and personnel participated in the management of the evaluation processes
• Dissemination of the evaluation results remained narrowly confined to the international and national stakeholders who participated in the management of the processes
• There is no clear evidence to suggest that evaluation results were utilized to improve the continued implementation of the Paris Declaration

Lesson from the Evaluation of the Child Grant Program

The Child Grant Program (CGP) under the Social Cash Transfer (SCT) program was singled out as a good example of a program with features of partner-donor collaborative evaluation work that may best strengthen country systems.

The evaluation of the CGP can be summarized as follows:

• MCDCMH exercised full ownership of CGP even though it was implemented with financial and technical support from donors
• GRZ’s ownership of the evaluation of CGP was clearly guided by a well-defined purpose and objectives designed to achieve government policy
• Donor support to the evaluation of CGP reflected alignment to GRZ’s development priorities within an agreed framework of harmonization
• The management of the evaluation of CGP balanced the interests of both MCDMCH and those of its cooperating partners that participated in the process
The dissemination of the evaluation results of CGP reflected consultative leadership by GRZ which included myriad stakeholders, both local and international. Whereas it may not be accurate to wholly attribute the scaling up of the implementation of the CGP to the wide dissemination of evaluation results, it nevertheless would be difficult to ignore that evidence was effectively used by MCDMCH to win over skeptics and attract more support for the program.

Opportunities for Future Partner-Donor Collaboration

This chapter makes the following summary observations regarding opportunities for future partner-donor collaboration:

- Collaborate with GRZ to strengthen and build nodes of demand for evaluation
- Collaborate with suppliers of evaluation services to create an institutional framework that can enjoy public confidence
- Strengthen use of country systems
- Create an enabling environment for ZAMEA to become a self-regulated institution
- Support education institutions to integrate modules on public policy evaluation in relevant courses

Conclusions

In closing, this study makes the following conclusions:

- Evaluations are expensive exercises and GRZ must carefully balance allocation of funds between monitoring and evaluation
- GRZ ownership of evaluations is important to the successful utilization of results
- In Zambia’s neo-patrimonial political system, evidence from evaluations will not always be amenable to vested interests
- Alignment of donor support to GRZ’s development priorities should be seen as a long continuum which includes collaborative evaluation work
- Management of evaluations must ensure meaningful participation of local organizations and personnel in the entire process
- The practice of dissemination of evaluation results should broaden the circle of decision makers to beyond participating donors and host GRZ institutions
INTRODUCTION

1.1 Background to the Study
This study on collaborative partner-donor evaluation work in Zambia was commissioned by the Ministry of Finance of the Government of the Republic of Zambia (GRZ) and carried out under the auspices of the Zambia Institute of Policy Analysis and Research (ZIPAR). Financial support for the study was provided by the Embassy of Ireland in Lusaka. The study was conducted between 29th July and 8th September, 2014.

This study is part of a wider effort mandated and commissioned by the Evaluation Network (EvalNet) of the Organization for Economic Cooperation and Development - Development Assistance Committee (OECD-DAC) in November 2012. At the time of writing, 18 partner countries and 15 national and multilateral donor agencies had confirmed their interest to be involved in the wider study. The study will end in an international workshop aimed at synthesizing the country studies and proposing steps forward.

1.2 Objectives of the Study
The overall goal of this study has been to examine collaborative partner-donor evaluation work in Zambia and specifically to:

- Understand the capacity building potential of collaboration evaluation work;
- Draw new lessons about capacity development strategies; and
- Pave the way to future partner-donor collaboration on evaluation work.

The first two objectives are retrospective and have been achieved by reviewing previous collaborative works (Paris Declaration on Aid Effectiveness and the evaluation of the Child Grant Program). The third objective is prospective and exploratory. It needs to be emphasized that this study is about the evidence of building capacity; not necessarily whether the actual evaluation was good or bad; what the processes were, as opposed to what the evaluation found. It is meant to identify and recommend entry points to future partner-donor collaborative evaluation work in Zambia.

1.3 Methodology of the Study
This study has used the following methods of data collection:

- A desk review of documents pertaining to the Paris Declaration Evaluation experience in support of country evaluation systems, together with analyses of instructive case studies of other Collaborative Partner-Donor Evaluations. This has formed the basis for the identification and recommendation of opportunities for prospective Collaborative Partner-Donor Evaluation Work.
• Conversational interviews with key informants using a study instrument guide to solicit information from selected key informants that have been involved in collaborative partner-donor evaluations (see Annex C).
• The study has been conducted in close consultation with the Executive Director of ZIPAR who is the Country Coordinator of the study and was assigned the responsibility of supervising the assignment.
• A draft report of this study was presented before the Country Reference Group comprising ZIPAR, Ministry of Finance, Embassy of Ireland and the EU for review at a half day workshop.
• Finalisation of the study has taken into account comments from the Country Reference Group and the External Quality Assessor.

1.4 Organization of the Study
This study is divided into six main chapters. It opens by describing and discussing the context of the study. This is followed by an analysis of the main lessons from the Paris Declaration Evaluations in Zambia. The study then turns to the evaluation of the Child Grant Program as another example from which lessons about partner-donor collaboration can be drawn. The next chapter of the study examines opportunities for future partner-donor collaborative evaluation work in Zambia. The final chapter draws the main conclusions of the study.
2 CONTEXT OF THE STUDY

An evaluation system is said to consist of four important components namely, demand for evaluation, supply of competent evaluation services, practice of utilization of evaluation results and institutional framework for securing confidence in evaluation. The term ‘system’ is anchored on the view that the above four components are integrated into a web of virtuous circles characterized by a discernible evaluation culture, institutions, practices and capacity over the years. Further, the system includes individual actors, organizations, networks and mechanisms. Viewed from this perspective, Zambia’s evaluation system could be said to still be in its infancy stage. Therefore, this study avers that there is scope for partner-donor collaboration in order to grow and mature evaluation work in Zambia.

2.1 Demand for Evaluations

On the demand side, the dominant influence regarding evaluations initially came from donors, responding mainly to the reporting and accountability requirements of their headquarters rather than reflecting support to the development priorities of Zambia. This was reflected in donor-supported GRZ projects/programs. Sector-Wide Approaches (SWAp) and Programme-based approaches because of their multi-donor support also tended to attract in-built evaluation requirements from donors faced with increased public scrutiny of aid spending in their home countries.

GRZ-initiated programs which rely mostly on allocations from the national budget have rarely been subjected to evaluations. Even in ministries where Monitoring and Evaluation units exist, monitoring has tended to overshadow evaluation. As a result, there is lack of evidence for performance improvement and holding GRZ accountable.

There is slow emergence of a culture of evidence-based policy making within GRZ. Outside SWAp and Programme-based approaches, this is most discernible at MoF, which recently established a Department of Monitoring and Evaluation with the objective of promoting Research and Development Program across the entire GRZ policy implementing machinery. There is need to strengthen monitoring and evaluation planning and implementation frameworks, as well as staff capacities to instill a culture of demand for evaluation within GRZ.

Civil society organizations working in various sectors, notably health, education and governance, have demonstrated potential demand for evaluations. In most cases, this has furthered their advocacy agenda for accountability and improved performance in the


2 Ibid
management and utilization of public resources. Again, most of these evaluations have been supported by donors. Otherwise, like GRZ, CSOs have tended to emphasize monitoring at the expense of evaluation.

2.2 Supply of Evaluation Services
Regarding supply of competent evaluation services, it has been observed that:

*The supply of evaluation expertise in Zambia is diverse in its quality. In response to the historical demand from development partners [donors] and locally commissioned activities (using development partner funding) a range of consultancy companies and individuals have arisen with particular areas of strength.*

Otherwise, large-scale evaluations sponsored by donors are usually led by international consultants, with local ones playing a supporting role as national experts. Such partnerships if well-structured have the potential to contribute to capacity development among the locals.

The potential for high quality evaluation services exists. Most of this is nested in universities, research institutions and think tanks. However, most of these institutions have structural challenges which limit their contributions to research and evaluative studies. In most cases, individual actors acting as independent consultants conduct isolated evaluations which have no formal linkages to the research agenda of the institutions which they work for.

2.3 Utilization of Evaluation Results
With little demand for evaluation in the country, it is not surprising that the practice of utilization of evaluation results is weak and not widespread. One observable consequence of this is poor policy performance and failure to achieve value for money and development effectiveness. Many government programs continue to draw resources from the public purse without demonstrating their viability and contribution to development. It has been demonstrated, however, that evidence-based policymaking is able to build support across the board. A case in point is the Child Grant Program (CGP) under the Ministry of Community Development, Mother and Child Health (MCDMCH). Proponents and implementers of the CGP have stressed the role of evidence garnered from the evaluation in the decision by Cabinet to scale-up the program as well as the increase in the number of donors that have pledged to support the program. This claim, however, has been challenged by critics who argue that GRZ’s scaling-up of the CGP could be probably be a result of appeasing the electorate in view of the approaching 2016 general elections. This study acknowledges the challenge of attributing the success of the program to evaluation results, but still takes the view that without the evaluation results, the proponents of the program would have had a hard time convincing the skeptics.

---

Potential to replicate such results across the different sectors is enormous, but it will take investing in research and evaluation as MCDMCH has done.

2.4 Institutional Framework for Evaluations
The institutional framework for evaluations in Zambia consists of three main strands, namely (1) country-based organizations on the demand side of the market for evaluation services such as donors, government ministries and departments, and civil society organizations commissioning external evaluations; (2) supply-side country-based organizations providing consultancy services such as universities, consultancy firms, internal evaluation units in governmental or non-governmental organizations; and (3) country-based organizations utilizing evaluation results such as headquarters of line ministries, civil society organizations and parliamentary commissions. To this can be added evaluation networks such as the newly established Zambia Monitoring and Evaluation Association (ZAMEA) and the Donor Monitoring and Evaluation forum. The degree to which this institutional framework inspires public confidence is difficult to ascertain as evaluation mechanisms are confined to few areas such as the Performance Assessment Framework (PAF) agreed between GRZ and donors contributing to General Budget Support (GBS).

2.5 The political-economy of evaluations
The weakness of the evaluation system in Zambia noted above is intrinsically linked to the politics that surround use of evaluation results. It has been observed that:

In Zambia, stated policy intent is strongly mediated in implementation by the informal objectives of a variety of stakeholders. In other words, although policy intent may appear developmental, actual implementation is negotiated between interest groups; often to the benefit of the powerful...This means that the constitutional values of democracy, transparency, accountability, and good governance are subordinate to the informal power structures within the state. Perceiving that formal rules often become vehicles for informal objectives helps to unravel a variety of seeming contradictions that inhibit or enable Zambia’s ability to improve learning through evaluation.\(^4\)

Interviews conducted with key informants reinforced the above observation, suggesting that because of the politically competitive environment, politicians and government officials look at evaluations as a double-edged sword. Widely publicized evaluation results can either make or break those in authority. If results reveal underperformance, opponents are likely to seize the opportunity to cast those in authority in negative light and as unsuitable to be in charge of public resources. On the other hand, those in authority often only see the political costs which evaluations bring out and not as a tool for improving performance and accountability.

\(^4\) Ibid p12
Politicians will maintain certain public programs despite the unproven assumptions about the programs’ benefits because they appease important political constituencies, never mind the opportunity cost of maintaining such programs. Zambia’s political system has been described as neo-patrimonial whose effects on public policy can be quite damaging to public good, but because of individual benefits derived from such policies they are maintained. In short, aversion to evaluations exhibited by those in authority sometimes is a mask to conceal these tendencies.

2.6 Towards a robust and vibrant evaluation system

It is not all dark and gloom. A robust and vibrant evaluation system is still possible in Zambia. These are the lessons from the evaluations of the implementation of the Paris Declaration in Zambia and the case study of CGP under MCDMCH reviewed in the latter chapters of this study. The five main principles of the Paris Declaration on Aid Effectiveness namely, ownership, harmonization, alignment, results-based management and mutual accountability have introduced positive trends in partner-donor relations which can aid the cause of strengthening evaluations in countries like Zambia.

It has been observed that what has come to be known as the Paris Declaration Agenda in Zambia predates GRZ’s signing up to this international reform program. What the Paris Declaration has accomplished is making this agenda widely known. Evaluation results from both phase 1 and phase 2 of the implementation of the Paris Declaration have raised issues which could accelerate dialogue and collaboration around evaluation as a discussion topic between GRZ and donors. First, two key recommendations of the evaluation of phase 1 that are amenable to collaboration were those that suggested the need to:

- Broaden Country-level Policy Dialogue on Development and Aid Management; and
- Strengthen the use of Country Systems.

Phase 2 Evaluation, on the other hand, stressed in its recommendations that:

It is vital that if the PD principles are going to be catalytic to the Zambia Development Process, these principles are embraced and implemented at all levels within government and non-government

---

These principles are more than dealing with aid effectiveness; they are also about enhancing better governance and generation of better outcomes for the citizens.8

There is no way that these recommendations can effectively be implemented without tabling evaluation as a key component of dialogue and improved performance. The fact that evaluations have already formed an integral part of implementing some GRZ programs gives rise to optimism that what has worked well elsewhere can be replicated in the rest of GRZ’s programs.

2.7 Summary

The main findings of this chapter are that:

- Zambia’s evaluation system is still in its infancy stage
- The donors exert dominant influence regarding demand for evaluations
- GRZ tends to emphasize monitoring at the expense of evaluation
- The nodes of demand for evaluations within GRZ are mainly MoF and line ministries like MOH and MOE with a history of implementing donor-supported SWAPs and programme-based approaches
- Potential to promote demand for evaluations also exists among CSOs which use evidence for advocacy
- The supply of evaluation services comes from a wide array of experts with different levels of competencies
- International consultants tend to lead large evaluation assignments
- The practice of utilization of evaluation services and of evaluation results is weak and not widespread
- There is evidence, however, that well-executed evaluations can influence policy decisions
- There is a discernible three-tier institutional framework for evaluations consisting of (a) on the demand-side – donors, GRZ and CSOs; (b) on the supply-side – universities, consultancy firms and internal evaluation units; and (c) utilization of results – headquarters of line ministries, CSOs and parliamentary commissions
- The seeming contradictions that inhibit or enable Zambia’s ability to improve learning through evaluation are embedded in the nature of the country’s neo-patrimonial political system
- The positive lessons from the evaluations of the Paris Declaration and the case study CGP suggest that a robust and vibrant evaluation system is still possible in Zambia.

---

3 LESSONS FROM THE PARIS DECLARATION EVALUATION

This chapter of the study looks at the Paris Declaration Evaluation in Zambia in terms of its contribution (or lack thereof) to building evaluation capacity. To achieve this objective, the study has developed an analytical framework which combines some key principles of the Paris Declaration on Aid Effectiveness and elements from a checklist of features of partner-donor evaluations that may best strengthen country systems developed by the DAC Network on Development Evaluation. This is then supplemented with writings from the literature review conducted for the study, and the own findings of the study obtained from interviews carried out with key informants.

Zambia has so far participated in both Phases 1 (2008) and 2 (2011) of the Paris Declaration Evaluations launched by OECD-DAC whose results informed the High Level Forum on Aid Effectiveness in Accra (2008) and Busan (2011), respectively. It is important to note though that due to unforeseen circumstances Zambia was not able to conduct the First Phase Evaluation until 2010. Prior to the two Evaluation Phases, Zambia also participated in the 2006 survey on monitoring the Paris Declaration with 33 other countries which provided the baseline indicators.

Organizationally, the lessons from the Paris Declaration Evaluation in Zambia are grouped around four key themes namely, ownership, alignment, management and dissemination.

3.1 Ownership

The Paris Declaration defines ownership as – “Partner countries exercise effective leadership over their development policies and strategies, and coordinate development actions.” This ownership has a dual character. On one hand, governments are expected to exercise leadership in developing and implementing national development policies and strategies. On the other, it is specified that this leadership should be “through broad consultative processes” and “encouraging the participation of civil society and the private sector.”

Does Zambia exercise ownership over the Paris Declaration? To the extent that the government of Zambia was represented among the over one hundred ministers, heads of agencies and other senior officials from a wide range of countries and international organizations that endorsed the Paris Declaration on Aid Effectiveness in March 2005, the answer to the preceding question is an emphatic “Yes”. Not only did Zambia participate in previous meetings that

---

11 Ibid p.8
culminated into the signing of this landmark international agreement, but it has subsequently continued to participate in other follow-up meetings. In this regard, Zambia has met the test of ownership as far as the Paris Declaration is concerned, albeit a shared ownership.

The question of shared-ownership of the Paris Declaration, not only for Zambia, but also for many other partner countries and donors, is not without its challenges, however. Suffice to mention here only a few salient ones which have a direct bearing on this study. These challenges include the political nature of the Declaration, limited circle of decision-makers engaged in the discourse, and weak institutional and staff capacities to suffuse the Declaration’s principles into sector and sub-national plans. We explore each of this in turn as they affect Zambia’s claims of co-ownership of the Paris Declaration as reflected in the evaluation processes.

Firstly, it is well recognized that the Paris Declaration is a political agenda for action and not just a technical agreement. The implication of this is that its implementation involves “real issues of power and political economy.” In practical terms this means that partner countries like Zambia need to exercise stronger political engagement to assert more fully their leadership in aid alignment, coordination and harmonization, accepting the risks and managing the effects in their relations with donors. Additionally, partner countries like Zambia are required to ensure that responsibility for development and aid is shared more widely between different parts and levels of government, as well as with legislatures, civil society and the private sector, and citizens at large.12

Donor dependence has compromised GRZ’s ability to assert more fully its leadership in the Paris Declaration. This point is well captured by the evaluation report of phase 1 which notes that “stronger consolidation of CP views is perceived as ganging up against GRZ, especially as the recent revelations of abuse of funds in the Health Sector, which resulted in some donors withholding GBS, suggest.”13 At a local level, the sharing of leadership with other entities such as local authorities and CSOs has also been a thorny issue. It has been observed that donors have tried to involve NGOs in the policy process, but GRZ has been reluctant to extend consultation to them. This has posed a challenge for NGOs when they champion different advocacy causes which government has perceived as attempts to undermine its legitimacy through foreign-sponsored agenda. It is important, therefore, to appreciate the political dimension of the Paris Declaration in order to understand the limitations imposed on government when it comes to exercising effective ownership and leadership of this global agenda.

13 Chigunta, F and N. Matshalaga (2010) op.cit. p. 47
Secondly, Zambia has made some laudable strides in translating some of the principles of the Paris Declaration into national policies and strategies. To this end, the well-known achievements of the Zambian government include the formulation of national development plans (the Fifth National Development Plan (FNDP) and the Sixth National Development Plan (SNDP)) to which many donors have aligned their own country assistance strategies, as well as the promulgation of the Aid Policy and Strategy which, among other things, specifies Zambia’s preferred mode of development assistance. The challenge, however, has been to translate these national policies and strategies into sector plans and sub-national development programs with corresponding budgetary allocations. The main challenge here is that Zambia, like most partner countries, has not sufficiently expanded national ownership of the Paris Declaration beyond the level of central government, and in particular MoF.

In view of the above, it is not surprising that the evaluation of the Paris Declaration in Zambia was more strongly linked vertically to the global processes than it was anchored horizontally into national processes involving key local stakeholders like line ministries, sub-national government institutions, legislature, civil society, private sector and ordinary citizens. These deficiencies evidently showed up in the way the evaluations were conducted. It is evident from reading the evaluation reports of both Phase 1 and Phase 2, for instance, that there were serious limitations with regard to the implementation of the evaluations. As already noted above, Zambia’s report for Phase 1 was not ready at the time of the High Level Forum in Accra in 2008.

Time constraint was also experienced in the actual conduct of both the Phase 1 and Phase 2 Evaluations. The Evaluation Team for Phase 1 reported that they had insufficient time to verify the evidence provided by interviews. In the case of Phase 2, the Evaluation Team bemoaned the fact that field work was undertaken in the period July to August when most officials of development partner agencies were away for their annual summer vacation. The Phase 2 Evaluation Team further complained of delays in the internal administrative processes at MoF which effectively reduced the time frame for the evaluation by 8 weeks, consequently putting pressure on the team to deliver work within a shorter period.

Other limitations encountered by the Paris Declaration Evaluation process in Zambia were of a methodological nature. Take, for instance, the observation also made by the global synthesis report for Phase 2 that “the unusual character of a broad reform programme and political declaration as an evaluation object limited the possibilities of applying standard evaluation

16 Ibid p.4
methodologies which imply more linear causality.” In the case of the Phase 2 Evaluation in Zambia, this meant a shift in the focus of the evaluation after the inception phase from assessing impact to emphasis on the assessment of the contribution of the Paris Declaration.

These limitations partly reflect the depth and complexity of developing a comprehensive global evaluation strategy with multinational components. Trying to adhere to international time lines exerts undue pressure on participating countries which may compromise the quality of results. It points to the importance of embedding evaluations within country systems.

The strategic significance of the Ministry of Finance in coordinating the formulation of national development plans, management of the national budget and fostering economic cooperation with donors made it the natural host of the Paris Declaration and driver of the subsequent evaluation processes. MoF has been the central Ministry coordinating the implementation of the Paris Declaration in Zambia from inception. It has also been observed that MoF stands out among other ministries as possessing active demand for evaluation services in Zambia. What is not clear is the degree to which line ministries exercised a sense of ownership of the evaluations of the Paris Declaration.

Involvement of relevant country organizations on the demand side, however, is one thing, but meaningful participation of such organizations is another. In the case of Zambia, it was revealed that after the Paris Declaration was signed, no one worked through the mechanics of how it was going to be translated into action at country level. The structure of the External and Technical Cooperation department (ETC), which is the department within MoF responsible for the implementation of the Paris Declaration, was said to have remained more amenable to a bilateral focus on aid relations rather than a thematic principle focus ideally suited to handling of the Paris Declaration issues. This has translated into weak institutional and staff capacities to exercise effective ownership of, and leadership in implementing, the Paris Declaration. This point was well noted by the phase 2 evaluation when it observed that:

... The [MoF] has major human resources weaknesses which prevent it from carrying out these roles effectively. As an example, the restructuring of the ETC in recent years undermined its capacity to coordinate donor cooperation let alone systematically promote the implementation of the PD principles. Currently there are only four staff managing donor relations. As stated earlier, there are 28 donors. The imbalance immediately conveys the extent to which the [MoF] is

---

18 GRZ (2011) op. cit. p.4
20 GRZ (2011) op.cit. p.19
21 Ibid
overstretched in effectively managing donor relations let alone the Paris Declaration commitments.\textsuperscript{22}

The issue of ownership with regard to the evaluations of the implementation of the Paris Declaration in Zambia could further be adjudged by the manner in which the main purposes and objectives of the evaluations were arrived at. With respect to reform efforts that have a global character such as the Paris Declaration on Aid Effectiveness, collaboration may involve an external body like OECD-DAC Network on Development Evaluation. A group of donors or one lead donor in a multi-donor supported program may originate a concept note and prepare terms of reference for the evaluation which are discussed with GRZ as the partner.

In the specific cases of phases 1 and 2 evaluations of the Paris Declaration, the main purpose was defined at the global level by the secretariat and discussed with implementing countries at international fora. Given the weak capacity by GRZ to manage this global reform agenda, there is a danger that donors may exert their dominance in defining the main purpose and objectives of an evaluation. This may reduce the sense of ownership of the evaluation by GRZ.

It was earlier observed that “the current ETC modus operandi in fact calls for diverse competencies that are designed to respond to the peculiarities of each donor and has, consequently, introduced a systematic overload on an already over-stretched staff whose day-to-day functions are already demanding.”\textsuperscript{23} This observation points to the importance of domesticating international agreements if they are to be more effectively implemented. The absence of such domestication means straining local systems and defeating the purpose of passing on capacity benefits that would otherwise ensue from collaborative partner-donor evaluation work.

3.2 Alignment

Alignment is one of the key principles of the Paris Declaration. It is understood to mean that “donors base their overall support on partner countries’ national development strategies, institutions and procedures.”\textsuperscript{24} In practice, alignment entails the following:

- Donors align with partners’ strategies
- Donors use strengthened country systems
- Partner countries strengthen development capacity with support from donors
- Strengthen public financial management capacity
- Strengthen national procurement systems
- Untied aid, getting better value for money.\textsuperscript{25}

\textsuperscript{22} GRZ (2011) p.16
\textsuperscript{23} The JASZ Evaluation as quoted in GRZ (2011) p.19
The question to be answered with regard to alignment, therefore, is: to what extent did the evaluation of the implementation of the Paris Declaration in Zambia reveal the degree of donor alignment to the country’s national development strategies, institutions and procedures? This question is best answered by examining important issues such as how the main purposes and objectives of the evaluations were defined, the degree to which country systems for procurement were utilized and the focus given to country priorities in the design of the evaluation questions.

In the specific cases of phases 1 and 2 evaluations of the Paris Declaration, the main purpose was defined at the global level by the OECD-DAC Network on Development Evaluation and discussed with Zambia alongside other participating countries and agencies at various international fora. To this end, it could be said that Zambia had the opportunity to align the main purpose and objectives of the Paris Declaration evaluations with its own development priorities. Whether this was carried out in practice is difficult to ascertain. Both phases 1 and 2 evaluations involved sector case studies.

Phase 1 evaluation included the health sector and water and sanitation case studies conducted in seven districts. The criterion used to select both the sectors and districts is not clear. This study can only surmise that the health sector was chosen because of its widely acclaimed advancement in implementing the harmonization and alignment principles. What is not also clear is whether the managers of the sector were involved in the consultations on the purpose and objectives of the evaluation.

Phase 2 evaluation, like phase 1, included two sector case studies, health and agriculture. According to available information, the health sector was prescribed by the International Core Team while the agriculture sector was chosen by MoF in consultation with the National Reference Group. These are some of the challenges encountered in defining the evaluation purposes and objectives. It is plausible that ETC with its overstretched capacity in terms of staff and institutional orientation may be overwhelmed by the challenge of coordinating aid with a well-organized and diverse group of donors. This raises the issue of asymmetry in the power relations between donors and GRZ.

The Paris Declaration encourages donors to increasingly utilize country systems when they deliver their aid. Further, the GRZ has explicitly stated in its National Aid Policy and Strategy that its preferred modality of aid is General Budget Support (GBS). Donors, however, have been concerned with the weak financial monitoring system, especially the absence of regular internal

---

25 Ibid
26 GRZ(2011) op.cit. p.3
audits.\textsuperscript{28} GRZ has since 2005 been working on strengthening fiduciary systems, particularly the financial management systems, through implementation of the Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA) reforms. The abuse of donor funds that shook the health sector in 2008, however, undermined the confidence of a number of donors intending to move towards GBS.

There has been a noticeable increase in the number of donors using country procurement systems as a result of dialogue and improved national management under the Public Procurement Authority.\textsuperscript{29}

With regard to financing and procurement of evaluation services, however, the common trend is for donors to provide the funding in close consultation with GRZ, especially MoF. Donors also tend to manage components of the tender processes for international consultants while GRZ selects national experts. The evaluations of both Phases 1 and 2 of the Paris Declaration appear to have followed this pattern. In Phase 1 evaluation, the Netherlands embassy in its role as coordinator of the donors in Zambia, worked in close consultation with MoF, to put together a two-person team of international and national consultants to conduct the evaluation.

Phase 2 evaluation of the Paris Declaration was commissioned by MoF with financial support from the Government of Japan. The evaluation team consisted of a regional expert, national team leader, two senior national experts and one international quality assurance expert.

MoF has over time developed its capacity to put out tenders for procurement of evaluations services.

In the case of Zambia, it has been observed that the harmonization and alignment principles pre-date the signing of the Paris Declaration.\textsuperscript{30} The creation of the Harmonization in Practice (HIP) group of donors which later enlarged to Wider Harmonization in Practice (WHIP) in 2004 had already set the pace for the Aid-Effectiveness agenda in the country. Many donors attest to the fact that they contributed to the development of GRZ’s planning frameworks such as the FNDP, Vision 2030, and Aid Policy and Strategy. The formulation of the Joint Assistance Strategy for Zambia (JASZ) became the framework for coordinating donor support for the harmonization and alignment principles in Zambia.

In view of the foregoing, the evaluation questions for both phases fell well within the country’s development priorities as espoused in the various planning frameworks alluded to above. The real challenge for GRZ was its lack of appropriate institutional framework and staff capacities to

\textsuperscript{28} Chigunta, F and N. Matshalaga (2010) op. cit p.22
\textsuperscript{29} GRZ (2011) op. cit. p.30
manage, not only the evaluations, but also the general implementation of the Paris Declaration in the country.

### 3.3 Management

Participation in the management of the entire evaluation process is a key determinant of capacity development. In this regard, we examine four important components, namely the kind of responsibilities entrusted to country organizations, involvement of country individuals in the key positions of the evaluation management structures, inclusion of country individuals in the key positions of the evaluation team, inclusion of a country perspective in the quality assurance process and participation of evaluation networks and mechanisms in the management of evaluations.

Responsibilities entrusted to country organizations for the two evaluation phases were in line with the guidelines provided by the international secretariat on the Paris Declaration. Broadly, MoF played the central role in the discharge of responsibilities which included in-country management arrangements, communication with stakeholders and progress reporting.

In both evaluations, MoF’s responsibilities included selecting, setting up and then scheduling and convening meetings of the National Reference/Advisory Group; developing final terms of reference for the country evaluation in consultation with the National Reference/Advisory Group; recruitment and contracting of the consultants for the country evaluation; reporting on the progress of the evaluation and participating in the quality assurance mechanisms.

On the other hand, a multi-stakeholder National Reference/Advisory group consisting of donors and GRZ, and in the Phase 2 Evaluation, civil society, assumed responsibility for approving the design of the pertinent evaluation, deciding on the criteria for selecting the members of the country evaluation teams, serving as a resource and to provide advice and feedback to the National Coordinator at MoF, and reviewing and commenting on the draft products.

Country individuals were involved in the key positions of the evaluation management structures as National Coordinator and members of the National Reference/Advisory Group.

Country individuals were involved in key positions of the evaluation teams for both phases 1 and 2 exercises. Phase 1 Evaluation was a two-person team consisting of a country individual in the position of National Evaluator and Team Leader and an International Consultant recruited from a private consulting firm from within the Southern African region.

---

For the Second Phase Evaluation, two consulting firms were contracted, one local, the other from within the Southern African region again. The local team provided a National Team Leader and two Senior National Experts. The external firm, on the other hand, contributed a Regional Expert and Quality Assurance Expert.

Both Phase 1 and Phase 2 Evaluations included a country perspective in the quality assurance process. This took several forms. Firstly, involvement of country actors and organizations, together with local evaluation services providers, implicitly introduced a country perspective in the quality assurance process. More specifically, representation on the National Reference/Advisory Groups by MoF and line ministries also meant a country perspective in the quality assurance process was included. Officers from country offices of donors also contributed to the quality assurance process through their own understanding of the country context.

Zambia has a wide array of evaluation networks which include research institutions, universities, private consultancy firms, monitoring and evaluation units in government ministries, think tanks, civil society organizations and freelance individual consultants. The country, however, lacks coherent evaluation mechanisms. Evaluation mechanisms have been defined as consisting of “rules, standards, coordination arrangements, or regulatory bodies (e.g. a set of guidelines on how to establish an evaluation function, an expert committee in charge of assessing quality, an annual meeting dedicated to evaluation coordination, a law enabling the Supreme Audit Office to carry out evaluations).”

Zambia has taken steps towards creation of evaluation mechanisms. Over 10 years ago, the Zambia Evaluation Association (ZEA) was established to offer suppliers of evaluation services a platform for interaction, professionalism and ethics. However, without a legal backing, ZEA could not emerge as a regulator of ethics and standards in the supply of evaluation services. Parallel to ZEA, another association of evaluators was established known as the Monitoring Evaluation Support System (MESSY). Recently, to avoid duplication of efforts, ZEA and MESSY merged to form a new forum for monitoring and evaluation called Zambia Monitoring and Evaluation Association (ZAMEA) with the principal objective of promoting a community of practice.

The First Phase Evaluation of the Paris Declaration contracted a freelance individual actor while the Second Phase Evaluation engaged a local private consultancy firm. DAC evaluation guidelines and standards were used to assure quality of both evaluation products.

32 DAC Network on Development Evaluation op. cit. p12
The existence of National Reference/Advisory Groups for both phases of the evaluations of the Paris Declaration, coupled with stakeholder kick-off and dissemination workshops, ensured that results were discussed with country stakeholders.

3.4 Dissemination
Dissemination of evaluation results is another important feature in strengthening an evaluation system. In this regard, we examine the use of country channels to disseminate results. Both evaluation reports for Phases 1 and 2 make no reference to a local communication strategy. This seems to suggest that results of the evaluation processes were not made available to important country channels such as the National Development Coordinating Committee (NDCC) and Parliament. This omission defeats the purpose of alignment and ownership which are cardinal principles of the Paris Declaration. There is no evidence to suggest that, apart from ETC, there was a country perspective in the monitoring of and reporting on utilization.

3.5 Summary
The main findings of the study with respect to the evaluations of the Paris Declaration in Zambia can be summarized as follows:

- GRZ met the test of ownership of the evaluation process of the Paris Declaration, although this was shared ownership expected in implementation of any international agreement
- Donor dependence and resource constraints reduced the degree to which GRZ exercised effective ownership and leadership of the evaluation processes
- Resource constraint was particularly acute in the form of limited GRZ staff capacity to manage the Paris Declaration Agenda
- GRZ ownership and leadership of the evaluations were mediated through its political relations with donors on the one hand and CSOs on the other
- GRZ’s participation in international meetings called to design the evaluations gave it an opportunity to ensure that the designs were aligned to GRZ’s development priorities, but this was only partially achieved because of resource constraints.
- Local organizations and personnel participated in the management of the evaluation processes
- Dissemination of the evaluation results remained narrowly confined to the international and national stakeholders who participated in the management of the processes
- There is no clear evidence to suggest that evaluation results were utilized to improve the continued implementation of the Paris Declaration
4 LESSONS FROM THE EVALUATION OF THE CHILD GRANT PROGRAM

In line with the objective of drawing new lessons about capacity development strategies, this chapter examines the evaluation of the Child Grant Program (CGP) under the Social Cash Transfer (SCT) program implemented by the Ministry of Community Development, Mother and Child Health (MCDMCH). The SCT was singled out by several respondents during interviews for this study as a good example of a program with features of partner-donor collaborative evaluation work that may best strengthen country systems.

MCDMCH began implementing the CGP in 2010 in three pilot districts of Kalabo, Kaputa and Shangombo. Beneficiaries of the program are households with children under age 5 living in program districts. The program provides each household with a monthly income of 60 Kwacha (ZMW), or approximately US$12, regardless of household size. This money is paid out every other month.

Interviews with different stakeholders, who included staff from MCDMCH revealed that evaluation was built into the SCT program from inception. The objective was to generate evidence on program feasibility and impact. This was viewed as important to win support from skeptics within the government system, especially in MoF and Cabinet. Evidence was also required to win over legislators in Parliament in order to build support for the program.

Several studies to establish the feasibility of the program, including evaluations of different delivery mechanisms have been conducted. An impact evaluation to learn the effects of the program on recipients and generate evidence to determine its future was initiated at the start of implementation. The most unique aspect of this evaluation was the longitudinal methodology used which was based on implementation of a randomized controlled trial (RCT) running over a three year period. This evaluation which involved several surveys presented its first comprehensive findings after 24 months of program implementation. The evaluation yielded positive effects on a number of variables including impacts on expenditures, poverty, food security, children under age 5, children older than 5, and the economy. This chapter is largely centered on the implementation of this evaluation.

The rest of this chapter examines some of the salient features of the partner-donor collaboration of the evaluation of the CGP with capacity development benefits for the country system. Like in the case of the Paris Declaration reviewed in the preceding chapter, this review will look at questions of ownership, alignment, management and dissemination.

---

4.1 Ownership

The Department of Social Welfare in MCDMCH took ownership of the evaluation from inception. It was MCDMCH through the Department of Social Welfare which initiated the demand for evidence of the feasibility of the CGT program and its impacts from the very beginning. Not surprisingly, even though MCDMCH outsourced the conduct of the evaluation to an external agency, it nevertheless still played an active role in its management throughout the study’s different stages. This was sufficient to transmit some capacities to MCDMH and its staff which were previously lacking.

Ownership of the evaluation of the CGP was further evident in the timing of the launch which was hailed as one of its strongest point. The evaluation reports that:

To ensure high-quality and valid data, we paid special attention to the process and timing of data collection, making sure that it was culturally appropriate, sensitive to Zambia’s economic cycle, and consistently implemented.34

Ownership was further evidenced in the utilization of country financing and procurement systems. The evaluation of the CGP was conducted by American Institutes for Research (AIR) for the MCDMCH, under contract to UNICEF, with funding from the donors-DfID and Irish Aid. This is not surprising, given the fact that MCDMCH is one of the least funded government ministries.

Further, although MCDMCH relied on technical assistance from UNICEF and DfID, it took ownership of defining the main purpose of the evaluation in order to meet the objectives already alluded to above. The evaluation was driven by the program needs and therefore its evaluation questions were consistent with the stated objectives of testing the feasibility of the program, its impacts on improving the welfare of the target group and generating the kind of evidence that would generate support for the program from policymakers outside MCDMCH. The program fitted well within the broad government policy goal of reducing poverty. In particular, it dovetailed well into the Patriotic Front government’s pro-poor policy stance contained in its party manifesto.

It must be emphasized that though MCDMCH depended greatly on donors for financial and technical support, especially DfID and Irish Aid, with additional technical support from UNICEF, MCDMCH nonetheless retained ownership of the evaluation by linking it strongly to its sectoral policy. Further, the methodology employed in the evaluation was empowering, not only to MCDMCH staff, but also to the ordinary community members who participated in the study. This is evident from the evaluation report:

34 Ibid p.14
The CGP impact evaluation relies on a design in which communities were randomized to treatment and control to estimate the effects of the program on recipients. Communities designated by Community Welfare Assistance Committees (CWACs) were randomly assigned to either the treatment condition to start the program in December 2010 or to the control condition. This study reports on the effects of the program after 2 years.  

4.2 Alignment

IrishAid and DfID financial support and UNICEF’s technical assistance to CGP reflected the two donors and UN agency’s alignment of their country assistance strategies to GRZ’s development priorities within the framework of the harmonized donor division of labor. The three external agencies were supporting social protection policy of GRZ as defined in its national development plans.

4.3 Management

Individuals from MCDMCH, especially the Manager of the Social Cash Transfer Program, Director of Social Welfare and Director Planning, have all been involved in the management structure of the evaluation. All these have worked closely with experts from UNICEF and DfID who have been providing technical assistance in the whole management process of the evaluation. It was revealed during interviews that MCDMCH staff expressed the need for an evaluation and worked in close consultation with experts provided by donors to write the concept note, prepare the expression of interest, drawing up the ToR, calling for the development of full proposals and recruitment of consultants. It is reported that by participating in these collaborative exercises, staff at MCDMCH developed capacities, such as the writing of policy briefs and concept notes, which they previously did not have.

Management of the evaluation of the CGP also involved participation of a local consultancy firm alongside principal investigators for the overall study recruited from external agencies. It must be noted, however, that the local consultancy firm was in charge of data collection and data entry.

Though the evaluation was led by international consultants, a country perspective was included in the quality assurance process. The quality assurance process in this evaluation was inherent in the design of the study. Randomized Controlled Trial (RCT) by splitting households in the study sample into control and treatment groups offered one of the best approaches to ensuring quality of results.

4.4 Dissemination
MCDMCH developed a robust communication strategy which guaranteed that results of the evaluation were widely shared with important stakeholders who included donors, civil society, media and policymakers. Workshops were held with Members of Parliament (MPs). For ease of presentation, MCDMCH also produces policy briefs which are easy to follow by those who find it difficult to read voluminous reports. In addition, the evaluation report states that:

A team of Zambian enumerators experienced in household and community surveys and fluent in the local language where they worked were trained on the CGP instrument and then tested in the field before moving into their assigned communities for data collection.\(^{36}\)

This evaluation was initiated by MCDMCH for use to garner evidence and mobilize support from other stakeholders. Consequently, country channels which included workshops with MPs and inter-ministerial committee and the Social Protection Sector Advisory Group (SAG) were used to disseminate results.

Results of this evaluation have led to wide acceptance of SCT as an important Government program with poverty reduction effects. This has resulted in the up-scaling of the program. Information gathered from interviews with staff at MCDMCH revealed no less than 80 percent increase in the budget for the program from 17.5 million kwacha in 2013 to 100 million kwacha in 2014. There was also a noticeable change in the composition of the budget. In the previous year, donors provided 70 percent of the financial resources for the program while GRZ provided the remaining 30 percent. These proportions changed radically after dissemination of the evaluation results to policymakers. The donor contribution declined to 30 percent while GRZ contribution went up to 70 percent. The up-scaling of the program has also seen it spread to 50 districts from the initial 3 districts. Additionally, more donors have come aboard to support the program.

4.5 Summary
The evaluation of the CGP can be summarized as follows:

- MCDCMH exercised full ownership of CGP even though it was implemented with financial and technical support from donors
- GRZ’s ownership of the evaluation of CGP was clearly guided by a well-defined purpose and objectives designed to achieve government policy
- Donor support to the evaluation of CGP reflected alignment to GRZ’s development priorities within an agreed framework of harmonization
- The management of the evaluation of CGP balanced the interests of both MCDMCH and those of its cooperating partners that participated in the process

\(^{36}\) Ibid
• The dissemination of the evaluation results of CGP reflected consultative leadership by GRZ which included myriad stakeholders, both local and international
• Whereas it may not be accurate to wholly attribute the scaling up of the implementation of the CGP to the wide dissemination of evaluation results, it nevertheless would be difficult to ignore that evidence was effectively used by MCDMCH to win over skeptics and attract more support for the program
5 OPPORTUNITIES FOR FUTURE PARTNER-DONOR COLLABORATION

In concluding this study, we would like to identify and recommend a number of entry-points for possible future partner-donor collaborative evaluation work in Zambia. In so doing, we take cognizance of the fact that multiple entry points to improving evaluation demand and supply in Zambia have already been identified by others.  

Field interviews conducted with key informants for this study reiterated some of these entry points whilst bringing up new ones. We, however, begin this chapter by comparing the Paris Declaration evaluations with the CGP evaluation.

Table 1. Comparative view of the evaluations of the Paris Declaration and the Child Grant Program

<table>
<thead>
<tr>
<th>Principle</th>
<th>Paris Declaration Evaluation</th>
<th>CGP Evaluation</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Ownership/leadership</strong></td>
<td>• GRZ met the test of ownership of the evaluation process of the Paris Declaration, although this was shared ownership expected in implementation of any international agreement</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Donor dependence and resource constraints reduced the degree to which GRZ exercised effective ownership and leadership of the evaluation processes</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• GRZ ownership and leadership of the evaluations were mediated through its political relations with donors on the one hand and CSOs on the other</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Alignment</strong></td>
<td>• GRZ’s participation in international meetings called to design the evaluations gave it an opportunity to ensure that the designs were aligned to GRZ’s development priorities, but this was only partially achieved because of resource constraints.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Donor support to the evaluation of CGP reflected alignment to GRZ’s development priorities within an agreed framework of harmonization</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• MCDMH exercised full ownership of CGP even though it was implemented with financial and technical support from donors</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• GRZ’s ownership of the evaluation of CGP was clearly guided by a well-defined purpose and objectives designed to achieve government policy</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

37 See CLEAR (2013) op.cit.
<table>
<thead>
<tr>
<th>Principle</th>
<th>Paris Declaration Evaluation</th>
<th>CGP Evaluation</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Management</strong></td>
<td>• Local organizations and personnel participated in the management of the evaluation processes</td>
<td>• The management of the evaluation of CGP balanced the interests of both MCDMCH and those of its cooperating partners that participated in the process</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Dissemination</strong></td>
<td>• Dissemination of the evaluation results remained narrowly confined to the international and national stakeholders who participated in the management of the processes</td>
<td>• The dissemination of the evaluation results of CGP reflected consultative leadership by GRZ which included myriad stakeholders, both local and international</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• There is no clear evidence to suggest that evaluation results were utilized to improve the continued implementation of the Paris Declaration</td>
<td>• Whereas it may not be accurate to wholly attribute the scaling up of the implementation of the CGP to the wide dissemination of evaluation results, it nevertheless would be difficult to ignore that evidence was effectively used by MCDMCH to win over skeptics and attract more support for the program</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Entry Points for GRZ-Donor Collaboration**

**Collaborate with GRZ to strengthen and build nodes of demand for evaluation** - There are several entry points to achieve this goal. First, MoF has created a Department of Monitoring and Evaluation which is trying to instill the practice of monitoring and evaluation across the wide spectrum of government ministries and public spending agencies. Most government ministries already have directorates of planning, but these are weak in monitoring and evaluation, with monitoring emphasized at the expense of evaluation. MoF already has a Research and Development Program (RDP) which donors could consider buying into as a way of providing oversight on the process of capacity development in evaluation across Government. The Monitoring and Evaluation Framework for the SNDP and line ministries’ sector strategic plans could form a useful starting point, in addition to the already on-going collaboration in the sectors which are implementing SWAps and Programme-based approaches.
Second, the Cabinet Office process for policy submissions provides another potential entry point for increasing demand for evaluation.\textsuperscript{38} Naturally, care would need to be taken to navigate the neo-patrimonial forces which exert influence on public policy making. It has already been demonstrated by the case of the CGP under MCDMCH that evidence is a powerful tool in mobilizing support and financial resources for public programs which advance GRZ promulgated policy goals.

Third, working with Parliament, through the National Assembly Research Department, can contribute to improving the quality of debate by lawmakers and enhance transparency and accountability in the running of public affairs. Supporting research on upcoming parliamentary bills and presenting policy briefs that are easy to understand can go a long way towards achieving the goal of evidence-based policymaking. The potential for enhancing the role of Parliament has also been demonstrated by the support that donors have provided under the Parliamentary Reform Program (PRP).

Fourth, civil society organizations have contributed to providing effective checks and balances where they have generated irrefutable evidence. Advocacy work has also benefited from evidence generated by evaluations of public programs. Yet most civil society organizations lack strong staff capacities to do evidence-based work. This is a niche that could further be strengthened by donors through sponsoring civil society to attend short courses like the monitoring and evaluation program offered by the University of Zambia’s Centre of Excellence in Monitoring and Evaluation. For those organizations which are already doing some evaluation work of one kind or another, they could further benefit from support that facilitates networking with other like-minded organizations within the region or in the donor countries.

Finally, donor country offices should take advantage of the alignment and harmonization agenda which their headquarters have embraced to ensure that their support for evaluation work in the country is in line with the development priorities of GRZ and not just responding to reporting and accounting demands of their head offices.

**Collaborate with suppliers of evaluation services to create an institutional framework that can enjoy public confidence** - This study has revealed that Zambia does have a rudimentary network of suppliers of evaluation, but lacks recognizable evaluation mechanisms to regulate standards, ethics and enhance professionalism. This is an opportunity that donors can support to contribute to the creation of a robust and vibrant evaluation system in the country. The network of suppliers of evaluation include think tanks, universities, evaluation associations and private consultancy firms with an established tradition of carrying out credible and quality evaluations.

\textsuperscript{38} Ibid p.33
The current practice of pairing international consultants with national experts in large-scale evaluation and research studies led by the latter should not just be mere tokenism, but should be designed to strengthen capacities of national experts. National consultants should be part of the whole process of managing an evaluation, rather than just be confined to data collection aspects. This could cover everything from strategic planning for evaluation, oversight on evaluation implementation, to learning from and using evaluation results.

**Strengthen use of country systems**- To foster a robust and vibrant country evaluation system, GRZ should lead in defining reform programs and development priorities, while donors should be willing to support these reforms and provide capacity development assistance.  

**Create an enabling environment for ZAMEA to become a self-regulated institution**- This mechanism would contribute to upholding standards and professionalism. It would also create a platform for information sharing and exchange. It would also act as a forum for both GRZ and donors to discuss the practice of evaluation. This would further ensure quality as well as provision of capacity development assistance in an organized way.

**Support education institutions to integrate modules on public policy evaluation in relevant courses**- This could be achieved through supporting institutions like the Monitoring and Evaluation Centre of Excellence at the University of Zambia working with ZAMEA to develop curricula for different levels of education institutions and professional requirements.

---

39 Chigunta, F and N. Matshalaga (2010) op.cit p. 58
6 CONCLUSIONS
This study set out to review past partner-donor collaborative evaluation work in Zambia and propose conditions under which capacity development for the evaluation system could be strengthened in the country through future collaboration. The first component of the study was accomplished by reviewing the evaluations of the implementation of the Paris Declaration and the Child Grant Program. The second component of the study which aimed at identifying entry points for future partner-donor collaboration drew on lessons from the reviewed evaluations and interviews with respondents.

In concluding this study, several observations need to be made regarding some of the key lessons learnt. First, evaluations are expensive exercises. A credible evaluation needs to invest money, personnel and time to successfully produce credible evidence. GRZ must, therefore, carefully balance allocation of funds between monitoring and evaluation. Donors are willing to assist GRZ in terms of funding and technical assistance to carry out evaluations. Donor goodwill is an opportunity which GRZ must seize.

Second, GRZ ownership of evaluations is important to the successful use of results. This ownership must first of all be expressed in national development plans and strategies. An encouraging opportunity for collaboration with donors has presented itself in form of the SNDP chapter that addresses the monitoring and evaluation framework for the plan. This could form a good basis for dialogue between GRZ and donors. The challenge, however, is with sector and decentralized sub-national plans which need to include monitoring and evaluation frameworks. MoF’s Monitoring and Evaluation Department is well positioned with its research and development program to support the practice of evidence-based policy work in line ministries and at sub-national levels.

Third, it is important to appreciate the fact that the country’s neo-patrimonial political system will not always be amenable to evidence from evaluations which appear to undermine the political interests of powerful forces in society. This calls for careful linking of the purposes and objectives of evaluations to some overall palatable national policy goals and objectives. Fourth, in sectors where plans do not have in-built evaluation frameworks, the annual joint GRZ-donor reviews could be utilized as platforms to dialogue over the need to conduct evaluations.

Fifth, alignment of donor support to GRZ’s development priorities should be seen as a long continuum which includes collaborative evaluation work in every sector. Sixth, management of evaluations must ensure meaningful participation of local organizations and experts in the entire process. This is in recognition of the fact that much capacity development takes the form of on-the-job training. As much as possible this should increasingly include use of country financing and procurement systems.
The practice of dissemination of evaluation results should broaden the circle of decision-makers to beyond participating donors and host government institutions. A strategic targeting of key stakeholders such as cabinet, legislators and civil society increases the prospects of uptake of evaluation results.

In conclusion, we reiterate that strengthening an evaluation system is an expensive affair which takes time, builds up slowly, often takes the form of on-the-job training and succeeds with involvement of local organizations and key personnel in the entire evaluation management process. It is also a politically risky affair which challenges vested interests.
7 REFERENCES


APPENDIX A. TERMS OF REFERENCE

TERMS OF REFERENCE AND SCOPE OF CONSULTANCY SERVICES FOR THE STUDY ON COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION WORK

A. INTRODUCTION

The Zambia Institute for Policy Analysis and Research (ZIPAR) has been commissioned by the Ministry of Finance to undertake a study on collaborative partner-donor evaluation work. The country study, which is financed by the Embassy of Ireland, will include: a review of the Paris Declaration Evaluation (PDE) process in terms of its contribution to building evaluation capacity; the collection of positive stories of partner-donor evaluation work (in addition to PDE); and an exploration of future opportunities for undertaking such work. The study will end in an international workshop aimed at synthesizing the country studies and proposing steps forward.

ZIPAR is therefore seeking to hire a suitably qualified in-country expert (the Consultant) who will execute this short-term assignment.

B. PROJECT BACKGROUND

Country context

The Zambian economy has registered strong growth averaging over 7 percent per annum in the last ten years. The privatization of government-owned copper mines in the late 1990s relieved the government from covering mammoth losses generated by the industry and greatly increased copper mining output and profitability to spur economic growth. Copper output has increased steadily since 2004, due to higher copper prices and massive foreign direct investment in the sector. In 2005, Zambia qualified for debt relief under the Highly Indebted Poor Country Initiative, consisting of approximately US$6 billion in debt relief. This gave the country the much needed fiscal space to invest in social and economic infrastructure.

Despite the recent economic gains, inequality and rural poverty remain stubbornly high. The country’s dependency on copper, which accounts for over 70 percent of exports, makes it vulnerable to depressions in the commodity’s price when they occur. Similarly, its dependence of rain-fed agriculture makes it susceptible to food security risks.

In order to support and sustain the strong economic growth, Government has embarked on huge infrastructure projects in the energy and transport sector and increased social sector spending in health
and education. This, coupled with a relatively high public sector wage bill and support to the agricultural sector (food reserve agency and the farmer input support programme) and low domestic resource mobilization, has resulted in the country incurring significant fiscal deficits. Domestic resources cover about 70 percent of the budget. The balance is financed through domestic and external borrowing as well as foreign-financed grants from Cooperating Partners.

For the Government to minimize the ‘crowding out’ of private sector investment, domestic borrowing was limited to 2.5 percent of GDP in 2013. Foreign financing has largely been through grants and concessional loans. However, the attainment of lower middle income status, coupled with the severity of the global economic crisis in advanced economies, has led to reduced access to concessional resources. Therefore, the country has during the last two years obtained US$1.75 billion through relatively expensive non-concessional borrowing.

With respect to aid, Zambia continues to mobilize the support of Cooperating Partners to augment domestic resources, with general budget support remaining the preferred mode of aid delivery. As Zambia develops towards a prosperous middle income country, domestic resources will increasingly be used to support programs currently financed largely through foreign aid.

**Project Context**

The Study on Collaborative Partner-Donor Evaluation Work was mandated and commissioned by the Evaluation Network (EvalNet) of the Organization for Economic Cooperation and Development - Development Assistance Committee (OECD – DAC) in November 2012. Since then, 18 partner countries and 15 national and multilateral donor agencies have confirmed their interest to be involved in the study. Zambia is one of the partner countries that will undertake this study.

The project adds value to the previous international efforts at promoting joint evaluation in the sense that first, it shifts the focus from cooperation among donors to partner-donor cooperation and second, it concentrates on collaborative activities that are intended to strengthen country evaluation systems. The project covers partner-donor collaboration on all types of evaluation works, i.e. project and programme evaluations, thematic evaluations, evaluation plans, evaluation syntheses, and meta-evaluations. Together with country-led evaluations and other capacity-building instruments these collaborative works are meant to activate a series of learning-by-doing mechanisms.

The study has modest short-term objectives that are part of a long-term strategy. The study will revive and possibly enlarge the partner-donor collaboration which succeeded in the PDE process. The Paris Declaration on Aid Effectiveness, endorsed in 2005, aimed to strengthen “partnerships” between donor countries and countries receiving aid (partner countries) in order to make aid more effective and to maximize development results.

Alongside its strong focus on monitoring, the Paris Declaration highlighted the importance of undertaking an independent joint cross-country evaluation to provide a more comprehensive understanding of how increased aid effectiveness contributes to meeting development objectives. The overall purpose of this evaluation was to assess the relevance and effectiveness of the Paris Declaration and its contribution to aid effectiveness and ultimately to development effectiveness.
C. OBJECTIVES OF THE ASSIGNMENT

The overall goal of this consultancy is to conduct a study on collaborative partner-donor evaluation work and specifically to:

4. Understand the capacity building potential of collaboration evaluation work;
5. Draw new lessons about capacity development strategies; and
6. Pave the way to future partner-donor collaboration on evaluation work; and

The first two objectives are retrospective and will be achieved by reviewing previous collaborative works (PDE and other stories of partner-donor evaluations). The third objective is prospective and exploratory.

D. SCOPE OF THE COUNTRY STUDY

The country study will comprise an Introduction and three parts, which are:

- **Part I**: Review of the Paris Declaration Evaluation experience in support of country evaluation systems;
- **Part II**: Instructive Case Studies of other collaborative partner-donor evaluations;
- **Part III**: Opportunities for collaborative partner – donor evaluation work.

The detailed scope and design of work is outlined in Annex I.

E. DELIVERABLES

The Consultant is expected to:

1. Draft and submit a report whose contents shall conform to the aforementioned scope of the country study;
2. Present the major findings to the constituted Country Reference Group comprising the Ministry of Finance, ZIPAR, Embassy of Ireland and USAID who will review the findings;
3. A final report which will take into consideration the comments from the Country Reference Group, the external Quality Assessors and other stakeholders.

F. SCHEDULE

This assignment is expected to take about twenty working days, starting in July 2014. A draft report shall be submitted in August 2014 after which it will undergo reviews by the Country Reference Group. A half day workshop is planned by the end of August 2014 at which the Consultant will present the study findings. The report will be finalized during September 2014.

The exact time line for the execution of this assignment shall be determined in discussions with ZIPAR.

G. REPORTING REQUIREMENTS

The Consultant will report directly to the Executive Director of ZIPAR who is the Country Coordinator of the study and who will supervise the assignment.
All reports are to be written in English. The Consultant will provide an electronic version of all the required deliverables to the Country Coordinator. The reporting will be completed in form and substance acceptable to the Zambia Institute for Policy Analysis and Research and the Ministry of Finance.

8. QUALIFICATIONS AND EXPERIENCE REQUIRED

The successful candidate will have the following qualifications:

- Masters degree or higher qualification in international development and/or planning and economics, aid management and public financial management;
- Experience in aid policy, strategy development and implementation, and partner-donor evaluations;
- Minimum ten (10) years working knowledge, understanding of and experience with national development planning, budgeting, public financial and aid management systems;
- Extensive knowledge of OECD-DAC principles and processes;
- Sound understanding of Government policies, processes and procedures, as well as development cooperation;
- Strong analytical skills; and
- Excellent written and oral communication skills.

APPENDIX B. STUDY PROPOSAL

TECHNICAL PROPOSAL FOR THE STUDY ON COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION WORK COMMISSIONED BY THE MINISTRY OF FINANCE UNDER THE AUSPICES OF THE ZAMBIA INSTITUTE OF POLICY ANALYSIS AND RESEARCH (ZIPAR) WITH THE FINANCIAL SUPPORT OF THE EMBASSY OF IRELAND IN LUSAKA.

Prepared by Dr. Fredrick Mutesa

Plot 2085/1 off Airport Road, Waterfalls, Lusaka. Mobile No: 260 966 452819. Email address: fmutesa@yahoo.com
Background to the Study

This Study on Collaborative Partner-Donor Evaluation Work was mandated and commissioned by the Evaluation Network (EvalNet) of the Organisation for Economic Cooperation and Development - Development Assistance Committee (OECD – DAC) in November 2012. Since then, 18 partner countries and 15 national and multilateral donor agencies have confirmed their interest to be involved in the study. Zambia is one of the partner countries that will undertake this study. The study will end in an international workshop aimed at synthesizing the country studies and proposing steps forward.

Objectives of the Study

The overall goal of this study is to examine collaborative partner-donor evaluation work in Zambia and specifically to:

7. Understand the capacity building potential of collaboration evaluation work;
8. Draw new lessons about capacity development strategies; and
9. Pave the way to future partner-donor collaboration on evaluation work; and

The first two objectives are retrospective and will be achieved by reviewing previous collaborative works (Paris Declaration on Aid Effectiveness and other stories of partner-donor evaluations). The third objective is prospective and exploratory.

Methodology

To successfully conduct this study, the following methods of data collection and process of findings validation are proposed:

1. A desk review of documents pertaining to the Paris Declaration Evaluation experience in support of country evaluation systems, together with analyses of instructive case studies of other Collaborative Partner-Donor Evaluations based on the common approach and template for analyzing partner-donor evaluations. This second component of the study will focus on the fulfillment of objectives, development efficiency, effectiveness, impact and sustainability. Desk review may include other relevant evaluations conducted in selected participating countries recommended by ZIPAR, the partners and donors. This will then form the basis for the identification and recommendation of opportunities for prospective Collaborative Partner-Donor Evaluation Work.
2. Conversational interviews using a study instrument guide to solicit information from selected key informants drawn from the Ministry of Finance, Embassy of Ireland, USAID, and at least, three other ministries or embassies that have been involved in collaborative partner-donor evaluations.
3. The study will be conducted in close consultation with the Executive Director of ZIPAR who is the Country Coordinator of the study and who will supervise the assignment.
4. Submission of a draft report to the Country Reference Group comprising ZIPAR, Ministry of Finance, Embassy of Ireland and USAID for review.
5. Presentation of the study findings before the Country Reference Group at a half day workshop.
6. Finalisation of the study, taking into account comments from the Country Reference Group, external Quality Assessors and other stakeholders.

**Schedule of the Study**
The study is planned to be conducted within a period of twenty (20) full working days. The schedule for the study is proposed as follows:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Number of Days</th>
<th>Activity</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>7 days</td>
<td>Signing of contract, assembling and organising documents for desk review, carrying out desk review, designing study instrument guide to be used in interviews with key informants and arranging appointments for interviews with key informants.</td>
</tr>
<tr>
<td>5 days</td>
<td>Conducting interviews with key informants</td>
</tr>
<tr>
<td>5 days</td>
<td>Data analysis and report writing</td>
</tr>
<tr>
<td>½ day</td>
<td>Presentation of study findings to Reference Group</td>
</tr>
<tr>
<td>2 ½ days</td>
<td>Finalisation and submission of study to ZIPAR</td>
</tr>
</tbody>
</table>
APPENDIX C. INTERVIEW GUIDE FOR THE STUDY ON COLLABORATIVE PARTNER-DONOR EVALUATION WORK

1. Briefly outline the sectors in which the Government of Ireland is providing development assistance to Zambia

2. Can you briefly describe the current status of the JASZ and Donor division of labor in these sectors

3. How would you describe Zambia’s evaluation system with regard to the following four areas:
   - A sustained evaluation demand at various levels in various sectors?
   - A supply of competent evaluation services?
   - A practice of utilizing evaluation results? and
   - An institutional framework securing confidence in evaluation?

4. How would you describe the scope of collaborative partner-donor evaluation work in the sectors where you are cooperating with the Zambian government?

5. Do you have any positive stories of collaborative partner-donor evaluation work gained from working in Zambia that you can share with me?

6. What do you see as the negative side of collaborative partner-donor evaluation work that you can share from your experience of working in Zambia?

7. Which areas of Zambia’s evaluation system do you see as standing to benefit most from collaborative evaluation work?

8. What are your final thoughts on collaborative evaluation work in the context of the Paris Declaration on Aid Effectiveness?
### APPENDIX D. LIST OF RESPONDENTS

<table>
<thead>
<tr>
<th>Name</th>
<th>Institution</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Shebo Nalishebo</td>
<td>ZIPAR</td>
</tr>
<tr>
<td>Paul Lupunga</td>
<td>MoF</td>
</tr>
<tr>
<td>Chasiya Kazembe</td>
<td>MoF</td>
</tr>
<tr>
<td>Prudence Kaoma</td>
<td>MoF</td>
</tr>
<tr>
<td>Dennis Chiwele</td>
<td>RuralNet Associates</td>
</tr>
<tr>
<td>Francis Chigunta</td>
<td>UNZA</td>
</tr>
<tr>
<td>Jacob Malungo</td>
<td>UNZA</td>
</tr>
<tr>
<td>Greenwell Mukwavi</td>
<td>ZAMEA</td>
</tr>
<tr>
<td>Simmy Chapula</td>
<td>MCDMCH</td>
</tr>
<tr>
<td>Manzunzo Zulu</td>
<td>SCT/MCDMCH</td>
</tr>
<tr>
<td>Most Mwamba</td>
<td>SCT/MCDMCH</td>
</tr>
<tr>
<td>Patrick McManus</td>
<td>Embassy of Ireland</td>
</tr>
<tr>
<td>Finbar O’Brien</td>
<td>Embassy of Ireland</td>
</tr>
<tr>
<td>Paul Quarles Van Ufford</td>
<td>UNICEF</td>
</tr>
<tr>
<td>James McNulty</td>
<td>EU</td>
</tr>
</tbody>
</table>