

**AFRICAN
MONITORING AND EVALUATION SYSTEMS**

EXPLORATORY CASE STUDIES

**A COLLECTION OF CASE STUDIES
FACILITATED BY THE CLEAR INTITATIVE - WITS**



AFRICAN
MONITORING AND EVALUATION SYSTEMS

EXPLORATORY CASE STUDIES

A COLLECTION OF CASE STUDIES
FACILITATED BY THE CLEAR CENTRE AT WITS



TABLE OF CONTENTS

ACKNOWLEDGEMENTS	4
FOREWORD	5
THE GROWING DEMAND FOR MONITORING AND EVALUATION IN AFRICA	7
<hr/>	
REPUBLIC OF BENIN.....	20
EXECUTIVE SUMMARY (RESUME EN ANGLAIS).....	21
ETAT DES LIEUX DU SYSTEME NATIONAL DE SUIVI ET D'EVALUATION DU BENIN	24
<hr/>	
REPUBLIC OF GHANA.....	48
RESUME (EXECUTIVE SUMMARY IN FRENCH)	49
THE MONITORING AND EVALUATION SYSTEM OF GHANA WITH A FOCUS ON THE LINK BETWEEN PLANNING AND BUDGETING	51
<hr/>	
REPUBLIC OF KENYA	68
EXECUTIVE SUMMARY (RESUME EN ANGLAIS).....	69
MONITORING AND EVALUATION IN THE GOVERNMENT OF KENYA: CHALLENGES AND PROSPECTS	71
<hr/>	
REPUBLIC OF SENEGAL.....	94
EXECUTIVE SUMMARY (RESUME EN ANGLAIS).....	101
LE SYSTEME DE SUIVI EVALUATION AU SENEGAL	103
<hr/>	
REPUBLIC OF SOUTH AFRICA.....	140
RESUME (EXECUTIVE SUMMARY IN FRENCH)	141
MONITORING AND EVALUATION IN THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA AND THE APPLICATION OF THE 'OUTCOMES APPROACH'.	144
<hr/>	
REPUBLIC OF UGANDA.....	170
RESUME (EXECUTIVE SUMMARY IN FRENCH)	171
MONITORING AND EVALUATION IN UGANDA WITH A FOCUS ON COMMUNITY PARTICIPATION	176
<hr/>	

Centre for Learning And Evaluation Results (CLEAR)
Graduate School of Public and Development Management,
University of the Witwatersrand, Johannesburg

September 2012

Entire publication © Graduate School of Public and Development
Management, University of the Witwatersrand, Johannesburg

Design and layout: Quba Design and Motion

ACKNOWLEDGEMENTS

This case studies contained within this volume are the product of a process that has been in progress for just over a year. In that period many hands have contributed to the final product. Salim Latib provided overall project management. Portia Marks, Debbie Alexander, and Sonja Louise Louw ensured that the finances and administration for this project ran smoothly. In the Department of Performance Monitoring and Evaluation Ian Goldman was a fantastic project champion and Nkamang Tsotetsi great support. Verne Kemerer helped to initially conceptualise the project. Thanks also go to Thandeka Mhlantla and Asha Sekomo for supporting the process related to the finalisation of the publication. GIZ, the South African Presidency and the University of the Witwatersrand provided funding for this work and were essential partners. Many other too numerous to mention include the teams of translators, who were excellent both during the workshop and in the translation of executive summaries. Finally, in addition to the case authors we are grateful for the anonymous reviewers of the cases. Any mistakes in the papers remain those of the authors and do not necessarily represent the views of all of those involved in the development of the cases.

FOREWORD

This publication is comprised of six monitoring and evaluation (M&E) case studies from Benin, Ghana, Kenya, Senegal, South Africa, and Uganda. Together these case studies formed the basis of discussion at an African M&E Systems Workshop held in March 2012, in Pretoria, South Africa.

While the individual case studies detail learning from specific African country contexts, the accompanying synthesis paper entitled *The Growing Demand for Monitoring and Evaluation in Africa* captures some of the broader trends and issues that are emerging across the cases.

So why African M&E case studies? Although prior studies do exist, the African governance terrain is changing rapidly; governments are responding to increased demand for results and accountability from citizens, and M&E systems are evolving to generate information that can be used by civil society, the executive, and the legislature. As a pan-African community of practitioners, substantive case studies are needed to provide an evidence base for learning from each other's experience.

The case study exercise itself grew out of cooperation at Ministerial level between Burundi and South Africa. Minister Chabane subsequently tasked the Department of Performance Monitoring and Evaluation (DPME) in the South African Presidency, to undertake a learning event on M&E systems across a range of African countries.

In partnership with the Centre for Learning on Evaluation and Results (CLEAR) housed at the Graduate School of Public and Development Management at the University of the Witwatersrand, Johannesburg, the DPME hosted a conference to which four senior officials from each of the six participating countries were invited. Using open dialogue techniques, delegates were able to reflect on the case studies, analyse M&E within their own country in terms of what was working well, and identify potential areas for learning and improvement. The event concluded with a call for further exchange opportunities, and a deepening and widening of cross-country learning.

The case studies should not be read as definitive diagnostics on the state of M&E in the countries concerned, but rather as first steps in building an evidence-based approach to M&E across the continent. More importantly, they represent a commitment from government practitioners to reflect and learn from the practice of M&E, and establish local solutions to M&E challenges confronting African countries.

We hope that you enjoy the reading and that the insights gained will be of value.



Sean Phillips

Director General: Department of Performance
Monitoring and Evaluation
Presidency of South Africa



Stephen Porter

Acting Director CLEAR Anglophone Africa
Graduate School of Public and Development
Management, University of the Witwatersrand,
Johannesburg



EXECUTIVE SUMMARY

When decision makers wish to use evidence from monitoring and evaluation (M&E) systems to assist them in making choices, a demand for M&E is generated. When the capacity to supply M&E information is high, but capacity on the part of decision makers to demand quality evidence is low, supply and demand are mismatched. In this context, Picciotto (2009) observes, “monitoring masquerades as evaluation”. Based upon this observation, this paper seeks to answer the question: What evidence is there, from the six cases in this volume, that African governments are developing stronger demand for evidence from M&E systems?

The argument presented here is that although demand for evidence is increasing, monitoring is still dominant in the six cases of African M&E systems in this volume. There are nuanced attempts to align monitoring systems to emerging local demand, which still responds to donor demands. There is also evidence of increasing demand through the implementation of government-led evaluation systems. A problem that exists is that the development of the M&E systems is not yet conceptualised within a reform effort to introduce a comprehensive results-based orientation to the public services of the countries. Results concepts do not yet permeate throughout the planning, budgeting and M&E systems of the cases. In addition the results-based notions that are applied in the systems appear to be generating incentives that reinforce upward accounting or *contrôle* to the detriment of more developmental uses of M&E evidence.

These arguments are based upon an analysis of three indicators drawn from existing literature (Kusek and Rist, 2004; Mackay, 2007; Plaatjies and Porter, 2011), that show endogenous demand for M&E when there is: (i) Well-positioned individual and institutional champions across the system; (ii) incentives that link performance data, monitoring information and evaluation recommendations to resource allocation that is results orientated; (iii) commissioning of appropriate evaluations that use the recommendations, rather than focusing on monitoring.

1. INTRODUCTION

A key issue with the configuration of African Government Monitoring and Evaluation (M&E) systems was summarised by Robert Picciotto (2009) when asking and responding to his own rhetorical question: “What happens when you have low demand and high supply? This is when monitoring takes over evaluation and monitoring masquerades as evaluation”. In other words, when monitoring is the dominant part of a government M&E system it indicates that there is weak demand from decision makers for evidence. The supply of M&E on the African continent has, to a large extent, been influenced by donor demands that have developed the M&E practice, in the absence of national government demand. Even in South Africa, where development aid and donor influence is not very important in terms of GDP (development aid was about 0.4% of GDP in 2007 according to Ramkolowan and Stern, 2009), because of the strength of demand from donors and the limited government system, many evaluators (including this author) have been trained in a donor-orientated milieu. The donor-driven orientation of M&E practice in Africa has been recognised by the African Evaluation Association (AfrEA, 2007) and within the Paris Declaration on Aid Effectiveness (OECD, 2005).

Times are changing, however. As GDP per capita increases, more is expected from government so too does the impetus for change, such as, the service delivery protests in South Africa, the loss of an incumbent President in Senegal, and a new constitution in Kenya. Changes in demands for accountability will affect the kind of information government requires. Given this changing context the key question that this paper seeks to address is: *What evidence is there, from the six cases in this volume, that African governments are developing stronger demand for evidence from M&E systems?*

In answering this question the paper finds that monitoring is still dominant, but there is evidence of increasing evaluation practice and endogenous demand from African governments for country-led M&E systems. What is striking amongst the cases is, first, the merging of donor-driven and country-led demands and second, the narrow interpretation of results-based management that focuses on accounting or *contrôle*,



and less so on development. This argument is based on a review of the six country case studies presented at the African M&E Systems Workshop. The workshop brought together agencies from Benin, Ghana, Kenya, Senegal, South Africa and Uganda who are mandated to lead the implementation of monitoring and evaluation (M&E) systems across their governments to varying degrees.

This paper should be seen as a rapid review of the cases, summarising initial lessons and starting to develop a lens of analysis for further diagnostic work in each of the countries. As such, it is important to view this paper as part of a cycle of action, reflection, learning and planning, rather than as a definitive analysis. This paper has been limited by three issues relating to time and space. Firstly, an in-depth analysis of the areas of innovative practice from each case, has, to a degree, been put aside for further discussion. Secondly, this paper focuses on the institutional arrangements developed at the apex of government. Although we call them government M&E systems, the analysis stops far short of being government-wide, with the cases mainly representing the perspective of the agency involved in the workshop. As a result the cases do not consistently discuss links to line ministries, National Statistics Agencies and auditors-general. Since this makes it difficult to draw consistent comparisons, these relationships are put to one side. The focus on the apex government systems also means that this synthesis stops short of making in-depth comments on the state of political demand in the countries. The evidence is not available within the cases to make substantive arguments on why politicians may want improved M&E systems. Thirdly, we have focussed on the concept of demand and do not discuss the role of the evaluation profession in improving the government system. There is no space in this paper for such analysis. In spite of these limitations our hope is that something useful is said here.

The discussion in this paper proceeds as follows. Firstly, the concept of demand is unpacked; secondly, the six cases are examined in relation to trends emerging in institutional design, monitoring, and evaluation systems; third, an overall conclusion is presented.

2. CONCEPTS REVIEW

In the cases we are looking for evidence of increasing capacity of governments to demand results-orientated monitoring, and commission evaluation appropriate to the policy context. The two key concepts that require further definition in this section are demand and results.

Government M&E systems in Africa operate in complex terrain. To some extent they are hostages to other forces in government, but given a results-orientated reform agenda, incentives can be put in place for the evidence generated to support improvements in delivery. In this paper an orientation in the direction of results means that government planning, budgeting, and monitoring and evaluation are consistently designed to support valued change in people's lives, especially the deprived. In effect, the tools of governance are aligned to citizenry, not internal bureaucratic requirements. The importance of results orientation for government is widely discussed, and finds expression in public management and development literature (Behn, 2003; Benington and Moore, 2011; OECD, 2005; Perrin, 1998; Pollitt *et al.*, 2009).

When decision makers want to use evidence from M&E systems to assist them in making choices, demand for M&E is generated. An important component of demand is that it should be endogenous, not exogenous, to the system in which it is operating. Put another way, demand needs to grow internally as opposed to being enforced from another structure that operates to rules and incentives outside of the system, such as donors. This argument appears in a variety of forms in evaluation and capacity development literature (Bemelmans-Vidéc *et al.*, 2003; Boyle and Lemarie, 1999; Chelimsky, 2006; Lopes and Theisoohn, 2003; Picciotto, 1995; Plaatjies and Porter, 2011; Pollitt *et al.*, 2009; Toulemonde, 1999; Vedung, 2003; Weisner, 2011).

In order to analyse whether demand is endogenous, a specified set of operational indicators is required. Here we can draw on guidance developed by the World Bank. For example, Kusek and Rist (2004: 39-55) outline an approach for assessing the readiness of governments to implement results-based monitoring and evaluation systems that seeks to analyse issues, and asks: What is driving the need for the M&E system? Who are, and what motivates, the champions? Who will and will not benefit from the system? What are the roles and responsibilities for assessing performance in government? What capacity is there in the system? Mackay (2007: 63-64) also emphasises the key role of demand in developing government M&E systems. Building

upon work by Vedung (2003) and Toulemonde (1999) he illustrates ways to build demand through the use of incentives in the form of carrots, sticks and sermons. Summarising this work and earlier research undertaken by this author in Plaatjies and Porter (2011) three important indicators of endogenous demand include:

1. Well positioned individual and institutional champions across the system;
2. The definition of incentives that link performance data, monitoring information and evaluation recommendations to resource allocation that is results orientated;
3. The importance of commissioning appropriate evaluation and use of the recommendations, rather than focusing on monitoring.

Throughout the analysis of the cases these indicators are explored. In the conclusion of this paper we return to these indicators and summarise some of the main issues that have arisen.

4. ANALYSIS OF CASES

The analysis in this paper focuses on three dimensions of the M&E system which are common across the cases: Institutional design; monitoring; and evaluation systems. The reason for selecting these three areas is twofold. First, there is comparable information across all cases. Second, they are important areas that indicate the configuration of demand where elements of the three indicators noted in the previous section can be identified.

INSTITUTIONAL DESIGN

Analysis of the institutional designs for M&E described in the cases reveals issues in the ongoing attempts to link the roles and responsibilities between the crosscutting Ministries (planning, finance, and the President's/Prime Minister's Office) involved in M&E. Units within these ministries have specific roles within M&E. In general, their overall mandates shape the terrain in which demand for M&E operates. Within the differing mandates of the crosscutting Ministries, ongoing tensions are evident in relation to the M&E system, both in the way they relate to the rest of government and the way they relate to each other on the vision of the reform they seek to promote.

Institutional design of government M&E systems is important. For evidence on state performance to reach decision-makers there must be a system that interchanges and digests information. In an M&E system, monitoring helps managers and policy makers understand what financial investment is producing, and whether plans are being followed. Evaluation, meanwhile, helps to establish why the level of performance is being achieved, what difference is being made, what has been learned, and what should be done next in the implementation of a programme or policy. In order to synthesise M&E information from across the government and enable it to feed into the political allocation of resources, the crosscutting ministries (planning, finance, and Prime Ministers/Presidents Office) need to work in harmony. Consequently, any serious public reform effort, especially those working towards a more results-orientated state, entails an institutional design of M&E systems in which results information have an effect on resource allocation through planning and budgeting.

Table 1 outlines the names and the respective mandates of the agencies involved in the case study process. The agencies each play an important role in the institutional system of demands. In the main they coordinate the institutional flow of information. Some move beyond coordination, to information generation through evaluation, in Uganda, Benin and South Africa, for example. In all cases, monitoring is undertaken mainly through line ministries with the lead agency or other related institutions collating the information (See Table 4 and Table 5).

The M&E function in Africa's governments is still young, as is highlighted in Table 1. Only two of the units have mandates older than 2001. Five of the seven units listed below have been set up in the past five years. Further, this table illustrates that the institutional location of the agency depends upon the country context. Three are based within the President's/Prime Minister's Office and two in planning. Senegal is an outlier in the cases as there is no formal centralised M&E function currently the Directorate of National Planning in the Ministry of Finance leads on evaluation by virtue of their role in the public investment programme and proximity to the management of expenditure. A second agency in Senegal, the

Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique (DREAT), focuses on supporting public service reform. With the advent of the new government in Senegal in March 2012 there is now a stated demand to have a commission for the evaluation and monitoring of public policies and programmes attached to the Presidency. Ghana currently has two central units with overlapping mandates, one based in the Office of the President (involved in the case research), and the National Development Planning Commission (NDPC). This is commented upon later, in the analysis of the monitoring system. Unless stated otherwise the agencies listed below coordinated the case study and attended the workshop.

TABLE 1: MANDATES OF UNITS IN CASE STUDIES (SOURCE: AUTHOR)

Country	Name and Date of Mandate	Mandate
Benin	Office for the Evaluation of Public Policy in the Office of the Prime Minister – 2007	Evaluations of Public Policy
Ghana	Policy Evaluation and Oversight Unit (PEOU) (attended workshop) in the Office of the President – 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Create and periodically update a national databank on the policies, programmes and projects; • Monitor, through performance tracking, implementation of the policies, programmes and projects; • Evaluate the results of the implemented policies, programmes and projects in terms of the developmental impact; • Provide the Presidency with advice on the overall performance of the ministries, departments and agencies • Provide the Presidency and the ministries, departments and agencies with performance feedback that captures the line of sight on the current developmental status and constraints of the country.
	National Development Planning Commission (NDPC) (covered in case, but did not attend workshop), independent agency – 1992	The National Development Planning Commission (NDPC) is mandated by Articles 86 and 87 of the 1992 Constitution of the Republic of Ghana to guide and coordinate the formulation of development plans and to undertake the monitoring and evaluation of those plans. The NDPC advises the President and Parliament on the performance of public policy and programmes and on the need for policy reforms
Kenya	Monitoring and Evaluation Directorate (MED) in the Ministry of Planning – 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Prepare all monitoring products, particularly the Annual Progress Reports (APR) on the national Medium Term Plan related to Kenya Vision 2030 • Prepare Cabinet papers on issues pertaining to the National Integrated Monitoring and Evaluation System (NIMES) and to coordinate the production of policy and other papers required by Cabinet • Make NIMES information available to all stakeholders and/or development practitioners in the country
Senegal	General Directorate of Planning – the Ministry of Economics and Finance – 2001 (attended workshop)	Develop and coordinate the country's medium term economic and social policy and carry out the preparatory work for project and programme evaluations.
	<i>Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique</i> (DREAT) (coordinated the study)	DREAT advises the President's and Prime Minister's Office on improving M&E and RBM policy and practice in the framework of the governance reform programme
South Africa	Department of Performance, Monitoring and Evaluation (DPME) in the Presidency – 2010	DPME is the custodian of the Government Wide Monitoring and Evaluation (GWM&E) system. It establishes the framework for M&E, carries out evaluation and research, supports the development of appropriate capacity and integrates data for reporting purposes.

Uganda	Office of the Prime Minister – 1995	The Uganda Constitution of 1995 mandates the Office of the Prime Minister to provide leadership and coordination across government sectors as well as oversight of government M&E activities.
--------	-------------------------------------	---

Analysis of the human and financial resources of the agencies is highlighted in Table 2. This table is useful in understanding the capacities of the agencies supported in the case studies, in relation to their mandates. The table is not useful for comparison, however. Each country operates in its own unique circumstances. The DPME in South Africa, for example, is larger than all of the other agencies combined, but is tasked with working with a public service contingent of one million people in a country that produces a third of Africa's GDP.

TABLE 2: BUDGET AND RESOURCE ALLOCATION (Source: Case Studies)

Country	Budget of Agency	Dedicated Human Resources
Benin – BEPP	Not Defined	4 (Case Research)
Ghana – PEOU	Not Defined	Total Staff: 13 Technical Staff: 9 (Case Research)
Ghana – NDPC	2011 – GH¢7,073,107 (US\$3.6m) (MoFEP 2011)	Total Staff: 47 Technical Staff: 20 (Director General, Development Policy Division, Plan Coordination, M&E Division) (NDPC 2012)
Kenya – Monitoring and Evaluation Directorate	2011 – US\$ 3.8m (planned), actual USD1.3m (actual) (Case Research)	19 technical staff (Case Research)
Senegal – DPN and DREAT	Not Defined	Not Defined
South Africa – DPME	2012 – R174,159,000 (US\$20.8m) (Treasury 2012)	197 total staff (Treasury 2012)
Uganda – Office of Prime Minister	2012 – US\$2m	40 technical staff (Case research)

Table 3 highlights the disbursed roles and responsibilities between the crosscutting Ministries. In each country there are policies and frameworks that codify the operation of the M&E system. In some countries, Uganda, for example, policy relating to M&E systems is supported by the constitution. In others the M&E system operates based upon executive prerogative, as in South Africa. In Table 3 the items in **bold** represent the key functions of the agencies that attended the African M&E Workshop and guided the research.

TABLE 3: LOCATION OF FUNCTIONS IN THE NATIONAL M&E SYSTEMS (Source: Case Studies)

Country	Presidency/ Prime Ministers Office	Ministry of Finance	Planning Ministry or Agency
Benin	Evaluation of Public Policies and sectors , Evaluation of Impact, M&E of the Poverty Reduction Strategy, M&E of the National policy for development assistance, citizen and other Community Based Evaluation	Budget monitoring	Project monitoring
Ghana	Performance Monitoring	Budget monitoring	Standard setting for M&E, National Plans, Performance Monitoring, Citizen Monitoring, Annual Progress Report



Kenya	Performance Agreements, Results for Kenya programme	Budget monitoring, Client service delivery surveys	Performance Monitoring, Public Expenditure Reviews, Annual Progress Report
Senegal	Monitoring	Results Monitoring, Financial Evaluation, Planning	Evaluation of project and programmes.
South Africa	Evaluation, Performance Monitoring, Standards, Citizen, Performance Agreements	Strategic Plans, Annual Performance Plans, Routine and budget Monitoring	Long-term development plan
Uganda	Evaluation, Performance Monitoring, Standard setting for M&E, Citizen Monitoring,	Budget monitoring, Surveys, Performance Agreements	Results-orientated plans

Analysis of the institutional arrangements for the M&E units, as summarised in Table 3, highlights harmonisation challenges in the implementation of the M&E system. First, there are challenges around the operational relationships between the crosscutting M&E functions in Table 3. The planning, finance and the President's/Prime Ministers offices need to operate in a manner that is consistent – setting standards for M&E and communicating links to each other. Put another way, agreement is needed on how institutions set the rules and incentives of the M&E system. In the case studies there is often a multiplicity of units mandated to be involved in the M&E system. The execution of these mandates places uncoordinated demands upon the rest of government, particularly those involved in implementation. A multiplication of monitoring processes and instruments is common across a number of the cases. In Ghana, performance monitoring demands are placed from both the NDPC and the Office of the President. In South Africa, performance monitoring collation takes place in the Presidency, while routine monitoring is reported to Treasury. In Kenya, monitoring data is required to feed into the Vision Delivery Secretariat, Performance Contracts of the Office of the Prime Minister, the Public Expenditure Review and Annual Progress Report. In Kenya all these functions require slightly different data and involve a different set of role players, so although there is a National Integrated Monitoring and Evaluation System (NIMES), there is still multiplication of effort. In Uganda, one of the key recommendations of the case study is to reduce, harmonise and minimise duplication of monitoring functions, which relates to the multiple donor-reporting systems at project level. In Benin there are different agencies for monitoring, programme and public policy evaluations, and impact evaluation. Finally, in Senegal the institutional design of coherent M&E system is still in its early stages. A more results-based orientation is emerging in the donor-orientated report *Annuel sur l'Absorption des Ressources Extérieures* (RARE).

As a result of these multiple reporting lines, time and effort is likely to be expended on reporting for compliance in line departments, which reduces the space for reflection, feedback, and course correction. The pitfalls of institutional duplication of roles is reinforced by experience from South Africa; multiple reporting lines in the context of limited feedback has led to frustration and malicious compliance (reporting based on perceptions of what management want to hear, rather than actual results) from line departments (Engela and Ajam, 2010).

Second, in all countries the planning, budgeting and M&E functions are not aligned in their results orientation. Put differently, there is no harmonisation of the vision of M&E within a broader public service reform approach. This goes beyond making sure that institutions coordinate their demands towards a shared vision of change in the public service. The main indicator of mismatches between visions is the lack of a consistent approach to a results orientation. For example, in none of the countries is there a comprehensive implementation of a performance budget. Even in South Africa, where legislation points towards performance budgeting, it is difficult to link the performance monitoring approach of the DPME to programmes that appear within the budget. In Kenya, there are disconnects between the aspirations of the Results for Kenya programme and the National Integrated Monitoring and Evaluation System (NIMES) indicators, which mainly monitors outputs. Interestingly, in Kenya, although there are examples of

monitoring information feeding into budgeting, it is not necessarily results-orientated in nature. This means that high spending on outputs that do not achieve the targeted outcomes can potentially be rewarded. In Uganda it is noted that the Finance Ministry could inadvertently undermine the M&E goals of the Office of the Prime Minister because of its power of position. In effect, there is an institutional disjuncture between the aspirations of Government M&E systems and the link back into budget delivery mechanisms.

Michael Barber observed that changing government is difficult. Vision is often given insufficient attention – underestimating the power of visions; under-communicating the vision; or permitting obstacles to block the new vision. If governments have a genuine commitment to a results-focused public service, they require consistent messaging by champions that straddle institutional divides as well as mechanisms that enable results information (rather than activity information) to influence resource allocation.

Finally, the merging of donor- and country-led demands could be the source of further challenges. In Benin, within the Prime Minister's office, there are four separate M&E functions – two related to evaluation and two related to monitoring of two different forms of development frameworks. In Kenya, related M&E functions are spread across the ministries without a cohesive institutional framework. In both countries some of these functions have their root in donor-led accountability demands, while others are country-led systems. In Benin, the M&E of the national policy for development assistance is predominantly a form of donor-reporting, while the evaluation processes are country-led. Linking these is a necessary challenge. In Kenya, while performance monitoring may have roots in, and still be used for, donor-led activities, the usage of output information from NIMES in the Vision Council points towards a country-led demand. The example from Kenya points towards a merging of donor-driven and country-led demands. Similar patterns of development and alignment can be identified in the other cases. The overlapping of donor-driven and country-led demands has both promise and peril. The promise is that different demands can be met from the same M&E base. The peril is that, without focused harmonisation, the demands will continue to compete within systems with limited capacity.

In summary, the cases demonstrate that institutional structures of M&E, which can place demands on the rest of the government, are in development. In all countries there are potential institutional champions for M&E in the shape of mandated agencies. The championship is potential, rather than actual, as all agencies are still finding their feet. Efforts have been made to design the institutional relationships of the M&E systems in the cases. However, a good example of harmonising the demands from the crosscutting Ministries (planning, finance and the Prime Ministers/Presidents office), in terms of articulation of vision, linking systems to resource allocation, and having clear roles and responsibilities, is not yet in evidence.

MONITORING SYSTEMS

Monitoring is the oldest and best-resourced part of the M&E system in the cases. An analysis of the monitoring systems demonstrates their dominance over evaluation, but also indicates areas where demand for information is strengthening, albeit focused on upward accounting. Most of the case countries are now developing pathways and incentives for use of the information produced through monitoring systems through formal reporting mechanisms to politicians. In all countries, except South Africa and Senegal, the target of the monitoring system is tracking progress against a national plan. However, issues remain with the results orientation, data quality and scope of the monitoring systems.

Monitoring is a management function focused on understanding whether you are doing what you intended, either at programme level or for higher level national goals. Monitoring is limited. It helps to reveal what is being produced, how you are progressing against the plan, and how to frame better evaluative questions. It is problematic to use monitoring data to determine *why* something is changing. When evaluative conclusions are drawn from monitoring evidence alone there are likely to be errors; either in claiming an effect when there is none, or claiming no effect when there is one.

The weight of resources allocated to monitoring systems in Ghana, Kenya and Benin is demonstrated by the extensive reporting mechanisms in place. Annual progress reports are arguably the chief products of Kenya and Ghana's M&E systems. Ghana operates a dual institutional mandate between PEOU and the NDPC in monitoring. Interestingly, the dual reporting system in Ghana could be an indicator of demand for evidence: dissatisfied with the current mechanisms the new administration introduces a new unit to meet its accounting requirements. However, experience in Ghana, as reported in the case, demonstrates that although new M&E units can be created, unless there is knowledge of what constitutes high quality M&E the new unit only creates a parallel system, rather than new avenues of evidence. Kenya produces



two types of annual report: The Annual Progress Report against indicators within the National Integrated Monitoring and Evaluation System (NIMES) and the Public Expenditure Review. Benin and Uganda also produce annual reports, although, with the emergence of government-led evaluations, these are only one output of the system. In Benin fairly elaborate systems are constructed around the two main initiatives – the poverty reduction strategy and the development assistance strategy. South Africa and Uganda have also moved to more regular monitoring systems linked to reporting directed at politicians. These are discussed below.

Senegal, meanwhile, is an outlier. As there is no overall mandated lead agency the monitoring function is dispersed among a number of structures most of which fall under the responsibility of the Ministry of Economy and Finances (including the National Statistical Office). Until now, the case study argues, monitoring is carried out more as a control or oversight function on programmes rather than as a tracking and management tool for improved performance. In addition to the donor-orientated *Annuel sur l’Absorption des Ressources Extérieures* (RARE) there are important progress reports resulting from the annual reviews of the poverty reduction strategy and the government’s main sectoral programmes, notably those in health, education, justice, and water and sanitation.

In South Africa, Uganda, Ghana, Benin and Kenya, lead agencies collate information from other departments and are dependent upon their capacities for quality information. Monitoring reports are generally widely disseminated and in all cases considerable human and financial resources are put into their development.

TABLE 3: MONITORING SYSTEMS ACROSS THE CASE COUNTRIES (Source: Case Studies)

Country	Coverage	Frequency of Major Reports	Data
Benin	All tiers	Dependent on Evaluation	Gaps in major indicators, problematic timing, limited verification
Ghana	All tiers	Annual	
Kenya	All tiers	Annual	
Senegal	All tiers	Annual	
South Africa	National and Provincial (weak local)	Quarterly Outcomes report, Treasury output reporting	
Uganda	All tiers	Twice yearly	

Monitoring systems that respond to political demand for reporting on performance against targets are being put in place in some countries. In South Africa the performance monitoring reporting is quarterly. Reports are linked to the performance agreements of ministers and the delivery agreements of government departments. The existence of these outcome reports can act as a mechanism to allow information to be discussed and reflected upon within cabinet. However, the admonition of ministers based on these reports will also be dependent upon political factors, which fall outside the ambit of evidence. In Uganda, there is a system of biannual retreats to review the performance of the government. The Prime Minister, ministers and top public servants attend the retreat. The retreats review reports and may issue recommendations to inform budgeting processes. In this way, in South Africa and Uganda, there are emerging mechanisms to institutionalise monitoring to feed into executive decision-making processes.

In Ghana and Kenya the mechanisms for collective analysis are not as strong. In Ghana, consultants complete the Annual Progress Reports under the supervision of the NDPC. The latest report listed on the website for the NDPC is dated 2010. In Ghana, as the case study reports, there are institutional mechanisms for monitoring information to feedback into budgeting. However, the links back into budgeting are weakened as there are ongoing issues with tracking of how funds move through the government system from the Ministry of Finance. Kenya’s Public Expenditure Review is used to feed into the budget process, while the annual progress report informs the Vision Council. With regard to the Public Expenditure Review an approach of advocacy and engagement is taken to improve the use of findings. The Monitoring and Evaluation Directorate are, for example, actively involved in deliberation around the budget and Medium Term Expenditure Framework. In Benin, the case study argues that monitoring and reporting is often

driven by the need to meet donor requirements, although it is hoped that the adoption of results-based management practices will improve demand from national decision makers.

In operational terms the monitoring systems of the country cases continue to mature. The existence of relatively recent data on government performance for most of the countries, which is available on the Internet, reflects a dividend on the efforts put into building the supply side of M&E. However, issues with capacity for monitoring, data quality and the timeliness of reporting continue to be highlighted in all cases.

The countries involved in these cases may benefit from a review of the scope of the monitoring system relative to their capabilities and the demand being expressed by champions and politicians. As Table 4 shows most countries aspire to having a comprehensive system where they can implement monitoring across all ministries, departments and agencies, at all tiers of government. This is a difficult task analogous to filling a bottomless pit. In Mexico, after over 10 years of implementing M&E systems, substantive work is only now being undertaken at sub-national levels. Given the turnover of government staff, large amounts of time and budget have been focused on developing operational supply without necessarily meeting demands or undertaking evaluation. For example, 70% of the M&E budget in Ghana for 2010 is reported as being spent on monitoring activities alone (NDPC, 2011). An alternative approach would be for the agencies involved in M&E to focus on institutionalising knowledge and high quality approaches in a limited number of areas at perhaps one tier of government in a few targeted cross-cutting programmes.

In summary, monitoring still dominates the country M&E systems, but the cases do indicate improving demand. In Uganda and South Africa there is evidence of increasing demand for performance reporting in the cabinets as information is discussed on a regular basis – a form of championship. In Kenya and Ghana there are mechanisms for monitoring to feed into budgeting, although the effectiveness of these mechanisms and their results orientation could be questioned. For Senegal one could be guardedly optimistic about the prospects for improved coherence and more systematic use of existing initiatives. In Benin, potential strengths in the various monitoring systems could be drawn upon to support the evaluation function.

Monitoring does help to track progress against pre-set objectives and desired outcomes and for this reason is important. However, in a context of limited capacity the effect of the large amount of resources being applied to monitoring is that evaluation could be crowded out. It is important to reflect that monitoring can only track progress and frame deeper questions. It is not a good tool for making major programme and budgetary decisions, since it cannot explain why a change has taken place.

EVALUATION SYSTEMS

Government evaluation systems in the cases are either in an early stage of development, or are not being developed at all. Benin, South Africa, and Uganda are formalising their systems, while there is less movement in Ghana, Kenya and Senegal. This does not mean that evaluation is not being undertaken, or that there is no capacity in these countries. It indicates that the government agencies represented in the cases are usually not involved in commissioning and setting standards for evaluation. In countries where evaluation is being undertaken governments are taking it seriously. In all countries two key challenges for implementing evaluation include invoking demand from politicians, while also drawing on in-country quality evaluation capacity.

Evaluation helps us to understand change, both anticipated and unanticipated, and assists in planning for what happens next. It establishes reasons for why the level of performance is being achieved, what difference is being made, what has been learned, and what to do next in the implementation of a programme. Evaluation can be applied to design, clarify, develop, and summarise programmes across their development cycle (Owen, 2007). Evaluation can helpfully distinguish between implementation failure – not doing things well – and theory failure – doing things well but not getting the desired result (Chen, 2005; Funnell and Rogers, 2011). Evaluation is different from research because it seeks to support the development of utilisation-focused answers to stakeholder’s questions (Patton, 2008). Monitoring can only operate during implementation and only really answers questions on what is happening. Good evaluation helps us to travel a number of steps further by offering in-depth evidence-based guidance for improving interventions.

National evaluation systems in Benin, South Africa and Uganda are less than three-years-old. In these countries a core list of evaluations of national importance is defined through country-specific processes. Benin has the oldest evaluation system of the three, and was established following an initial diagnostic study. There are two agencies undertaking evaluations in Benin: the *Bureau d’Evaluation des Politiques Publiques* (BEPP) and the *Observatoire du Changement Social* (OCS), who operate at different policy levels.



The BEPP undertakes evaluations of public policies, mainly at sector level, while the OCS undertakes evaluations of the impact of the poverty reduction strategy. The BEPP, with four staff members, has initiated eight evaluations in the areas of agriculture, education, rural electrification, budget decentralisation, health, tourism, and public administration performance. Of the eight evaluations, five have been completed. In Uganda, a sub-committee of the overall M&E technical working group oversees the Government Evaluation Facility (GEF). In Uganda, there is a two-year rolling evaluation agenda, mainly donor-funded. Technical support for evaluations is provided by a small secretariat in the Office of the Prime Minister. In South Africa the first national evaluation plan is being finalised and implemented with ten evaluations. The Evaluation and Research Unit in the DPME has four technical staff supporting evaluations.

Table 5 shows the implementation status of National Evaluation Systems in the case studies. The South African system is ambitiously attempting to define and undertake six different forms of evaluation ranging across the policy and programme development cycle. In contrast, Benin and Uganda are more focused on implementation and impact/summative forms of evaluation. Units in Benin, South Africa and Uganda are endeavouring to set standards across government for evaluation although they only undertake a limited number themselves. In South Africa and Benin there are attempts to invoke demand for evaluation from politicians by introducing a range of tools to increase commitment by the cabinet and the President/Prime Minister. The specific tools being applied to support this include mechanisms are improvement plans, sign-off of the evaluations by the heads of departments involved, and making reports available to the public.

TABLE 5: STATE OF EVALUATION (Case Studies)

Country	Maturity of National Evaluation System	Impact Evaluation	Economic Evaluation	Main Type of Evaluations
Benin	Yes – Maturing (2009)	Yes – Focused on poverty alleviation	No	Implementation, Impact.
Ghana	No	External to Government	No	No
Kenya	No	External to Government	Public Expenditure Tracking Surveys, Budget Evaluation	Economic
Senegal	No	No	Cost-benefit evaluation	Linked to project stages
South Africa	Yes – Early Stage (2011)	National Evaluation Plan, Sectors	Public Expenditure Tracking Survey	6 types
Uganda	Yes – Early Stage (2010)	Sector	Public Expenditure Tracking Survey	Policy, Impact

In Ghana, Kenya and Senegal, evaluation capacity does exist and is applied to evaluations of government projects, just not through the agencies represented in the case studies. In Ghana's case evaluation remains a practice undertaken predominantly outside of government – evaluation accounted for less than 3% of the overall spending on M&E. In Kenya, there is a large pool of evaluation experience to draw upon, for example, the 36 randomised control trials carried out by the Jameel–Poverty Action Lab (JPAL) in Kenya. Many other evaluations are undertaken in Kenya with donor support, like the Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA), to the extent that institutions within Kenya have a good level of capacity. The Monitoring and Evaluation Directorate (MED) in Kenya could potentially draw upon this experience to develop their own evaluation commissioning capacity. In Senegal, it is reported that evaluations are undertaken in alignment with the donor project cycles, and appear to be undertaken mainly to fulfil the routine evaluation requirements of those donors.

In summary, the challenge for all countries, except perhaps Benin, is to elevate evaluation from under the shadow of monitoring. Uganda and South Africa are making strides in responding to increased demand, although their monitoring systems are far more developed. In all cases, whether currently conducting evaluations or not, there do appear to be some quick wins in enhancing the supply of evaluation and invoking demand. There are potential nodes of high quality supply of evaluation expertise in most of the

countries. Governments, by transparently developing norms and standards applied to their commissioning processes, can help government to place demands on the evaluation profession that will raise the overall quality of practice. Further, the agencies involved in the cases could create channels for the local supply side by giving them preference when bidding for evaluation contracts, rather than relying upon international expertise. Another way to look at these actions is that government, as with other areas of the economy, has a duty to improve the quality of the provision of a public good (evaluation), through developing and regulating the market. In the longer term this can help enhance local and contextually relevant capacity for both monitoring and evaluation. As demonstrated throughout this paper the institutional mechanisms that support demand for evaluation are being developed in Uganda and South Africa.

It should be remembered that the work of these nascent evaluation units entails risk. Evaluation units can generate results that politicians and donors do not want to see or hear. The development of mechanisms that help to invoke key questions of decision makers is an important area that requires further investigation. Likewise, attempts to develop the quality of the evaluation market are important. Decision makers must be certain of the quality of the product they are receiving. In this way government may move away from seeing evaluation as a compliance “stick” that potentially exposes them to criticism - rather they may see it as a tool that directs public service towards results.

5. CONCLUSION: FURTHER DIAGNOSIS TO IMPROVE DEMAND AND UTILISATION

The key question that this synthesis paper seeks to address is: What evidence is there, from the six cases in this volume, that African governments are developing stronger demand for evidence from M&E systems? By describing, and then analysing the cases in terms of their institutional design, monitoring, and evaluation systems with an underlying framework of three key indicators of demand, we are able to offer some preliminary answers to this question.

The argument presented here is that monitoring is still dominant but there are nuanced attempts to align monitoring systems to emerging demand, while responding to donor demands. Further, there is evidence of increasing demand evaluation being practised. The institutional arrangements are not currently harmonised, but there have been attempts to institutionalise focal points for demand through the definition of lead agencies and the development of feedback mechanisms to political decision-making bodies. The issue that remains is that the results orientation of these demands is not permeating throughout the planning, budget and M&E systems. Some of the changes may generate systems that seek accounting or *contrôle*. All of these issues are concluded upon more fully below.

Prior to examination of the cases three important indicators of endogenous demand for M&E that arise from literature were identified. They are now reflected upon, in order to summarise the findings and way forward from this paper.

- **Well-positioned champions across the system:** Within the cases champions are emerging in the form of agencies and institutional mechanisms. In South Africa, Benin and Uganda evaluation functions are linked back into the political decision-making structures. In Kenya and Ghana there are processes where Annual Progress Reports can feed into budget decision-making processes, such as Medium Term Expenditure Frameworks. In Senegal and Benin reports feed into strategic frameworks. The institutional mechanisms of championship are not necessarily being designed coherently. Kenya's case highlights multiple uncoordinated bodies all with a stake in an M&E system. Some, grown out of instruments to respond to donor demands, are now increasingly responding to in-country demand, for example, NIMES.
- **A final point of caution needs to be registered.** The current agencies on the continent appear to be emerging because there is a political need for information beyond that which is presented to donors. Although the current trend seems to be to strengthen these agencies, decision-makers nervous about information could easily reverse this. Even where they are protected by the constitution, as in the case of Uganda, the mandate could simply be given a lower priority.



- **Endogenous definition of incentives that links performance data, monitoring information and evaluation recommendations to resource allocation that is results orientated:** Each case states that M&E systems are being developed in accordance with a results-based approach. Yet, evidence in the cases demonstrates that results orientation has not permeated throughout the M&E systems. As noted in the case of Senegal, incentives for reporting stem from internal bureaucratic accounting or *contrôle* and less so from results. Many of the feedback mechanisms discussed above are upward and internal to the executive, not outwards from the executive to citizens or representative mechanisms that have the power to advocate for differential allocation of resources. In addition, where links are formed back to the medium term expenditure frameworks it is on the basis of monitoring information, which is often expressed in terms of activities, sometimes in terms of outputs, but less so in terms of changes to people's lives. This can be problematic, as incentives then become weighted to achieving budget efficiency objectives – spending money and producing things, rather than effectiveness – achieving valuable change for citizens. In South Africa, for example, the case highlights that the performance framework of the Outcomes Approach is difficult to tie back into the budget. These issues emphasise that monitoring and evaluation should be recognised as part of a package of public service reform, which links into a vision that permeates into and through planning, budgeting, monitoring and evaluation systems.
- **The importance of commissioning appropriate evaluation, and using the recommendations, rather than focusing on monitoring:** As detailed in the body of the report the “M”, monitoring, is still the dominant part of M&E. However, we are seeing emerging evaluation practices in three countries. This trend will need to be followed and strengthened.

In conclusion, demand is emerging with substantive systems under development. The analysis here is by no means complete. There is room for fruitful follow-up work to be undertaken from three perspectives: (i) citizens; (ii) line ministries; and (iii) the profession of evaluation. The gap in the citizen's perspective is the most important to fill given the appearance of an increasingly active citizenry on the continent. An investigation of line ministries would give a different political perspective on how centralised rules and incentives play out in practice. Finally, deeper analysis of the profession of evaluation would give an indication of the gaps between government demand and the current supply, as governments begin to regulate the market they generate when commissioning evaluation.

The cases here illustrate that further work needs to be undertaken to prevent “Monitoring Masquerading as Evaluation.” This case synthesis is action-orientated. It is one piece of work that feeds into the **Centre for Learning on Evaluation and Results (CLEAR) in Anglophone Africa at the University of the Witwatersrand** developing strategy as an “innovation intermediary” (Klerkx and Leeuwis, 2008) that supports both supply and demand sides of evaluation. Feedback is therefore welcome.

6. BIBLIOGRAPHY

- AfrEA (2007), 'Making Evaluation Our Own: Strengthening The Foundations For Africa-Rooted And Africa Led M&E: Summary of a Special Conference Stream and Recommendations to AfrEA', in Abigail Abandoh-Sam, et al. (eds.), *Evaluate development, Develop Evaluation: A Pathway to Africa's future* (Accra: AfrEA)
- Barber, M. (2008), *Instruction to deliver: fighting to transform Britain's public services* (London: Methuen Pub. Ltd.).
- Bemelmans-Videc, M.L., Rist, R.C. and Vedung, E. (2003), *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation* (New Brunswick: Transaction).
- Boyle, R. and Lemarie, D. (1999), *Building Effective Evaluation Capacity: Lessons From Practice* (London: Transaction Publishers).
- Chelimsky, E. (2006), 'The purpose of evaluation in a democratic society', in I. Shaw, JC Green, and MM Mark (eds.), *The Sage handbook of evaluation* (Thousand Oaks: Sage).
- Chen, H. (2005), *Practical Program Evaluation: Assessing and Improving Planning, Implementation and Effectiveness* (Newbury Park, Calif: Sage).
- Engela, R. and Ajam, T. (2010), 'Implementing a Government-wide Monitoring and Evaluation System in South Africa', in IEG (ed.), *Evaluation Capacity Development Working Paper Series 21* (Washington: World Bank).
- Funnell, S.C. and Rogers, P.J. (2011), *Purposeful Program Theory: Effective use of theories of change and logic models* (San Francisco: Jossey-Bass).
- Klerkx, L. and Leeuwis, C. (2008), 'Matching demand and supply in the agricultural knowledge infrastructure: Experiences with innovation intermediaries', *Food Policy*, 33 (3), 260-76.
- Kusek, J.Z. and Rist, R.C. (2004), *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners* (Washington: World Bank).
- Kusek, J.Z. and Porter, S. (2011), 'Institutional Readiness Assessment to Management for Outcome-Based Priorities in the Free State, South Africa', (Johannesburg: CLEAR, University of the Witwatersrand).
- Lopes, C. and Theisohn, T. (2003), *Ownership, Leadership and Transformation: Can We Do Better for Capacity Development?* (Earthscan/James & James).
- Mackay, K. (2007), *How to Build M&E Systems to Better Support Government* (Washington: World Bank).
- OECD, DAC (2005), 'Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action', (28; Paris: OECD).
- Owen, J.M. (2007), *Program evaluation: Forms and Approaches* (3rd edn.; New York; London: Guilford Press) xx, 298 p.
- Patton, M.Q. (2008), *Utilisation-focused evaluation* (4th ed. edn.; London: SAGE) xx, 667 p.
- Picciotto, R. (1995), 'Introduction: Evaluation and development', *New Directions for Evaluation*, 1995 (67), 13-23.
- Picciotto, R. (2012), 'Country-Led M&E Systems - Robert Picciotto Part 2', <<http://www.youtube.com/watch?v=UfNakPTODBs%3E>, accessed 20 April 2012.
- Plaatjies, D. and Porter, S. (2011), 'Delivering on the Promise of Performance Monitoring and Evaluation', in Daniel Plaatjies (ed.), *The Future Inheritance: Building State Capacity in Democratic South Africa* (Johannesburg: Jacana).
- Pollitt, C., Bouckaert, G., and van Dooren, W. (2009), *Measuring Government Activity* (Paris: OECD).
- Toulemonde, J. (1999), 'Incentives, Constraints and Culture-building as Instruments for the Development of Evaluation Demand', in R Boyle and D Lemaire (eds.), *Building Effective Evaluation Capacity: Lessons from Practice* (New Brunswick: Transaction Publishers).
- Vedung, E. (2003), 'Policy instruments: typologies and theories', in ML Bemelmans-Videc, RC Rist, and E Vedung (eds.), *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation* (New Brunswick: Transaction), 21-58.
- Weisner, E. (2011), 'The Evaluation of Macroeconomic Institutional Arrangements in Latin America', in Ray C Rist, Marie-Helene Boily, and Frederic Martin (eds.), *Influencing change: evaluation and capacity building driving good practice in development and evaluation* (Washington: World Bank).

REPUBLIC OF BENIN

AUTHORS: ARISTIDE N. DJIDJOHO & DAVID G. HOUINSA



EXECUTIVE SUMMARY (RESUME EN ANGLAIS)

A diagnostic study of Benin's national monitoring and evaluation (M&E) system took place in the period December 2011 and January 2012 with the aim of achieving a better understanding of the functioning and the effectiveness of the system for monitoring and evaluating development policy in Benin. The study was part of a wider process which had the aim of supporting and strengthening M&E capacity in African countries. It offered the researchers an opportunity to carry out a rapid appraisal of the field and, very importantly, provided an opportunity to share experiences with other countries and consider further engagement for the purpose of learning and innovation in developing monitoring and evaluation frameworks.

THE MONITORING AND EVALUATION CONTEXT

In Benin, the M&E system was set up as part of the Heavily Indebted Poor Countries initiative and the development of the first Poverty Reduction Strategy Paper. Subsequently, it was consolidated with the setting up of M&E units in all ministries. M&E has gradually strengthened since 2007 as public authorities have paid more and more attention to the evaluation of public policies which has resulted in the creation of an Office for the Evaluation of Public Policy. It is also important to acknowledge the work and dynamism, since 2011, of a group of technical and financial partners for M&E, currently managed by the United Nations Development Programme. The monitoring system is organised around a chain of actors working in planning, programme management, budgeting and M&E. Thus monitoring involves a range of actors, while evaluation is carried out by the Observatory for Social Change and the Office for the Evaluation of Public Policy.

THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK

The M&E systems of the Growth and Poverty Reduction Strategy, of the National Policy for Development Aid and the systems for evaluating public policy make up the institutional framework for M&E in Benin. As a result, the structuring of the institutional framework and the allocation of functions to the different entities in the chain of planning, programming, budgeting and monitoring varies. This variation is especially observable at the macro level of the strategic and policy aspects of the institutional framework and less on the meso and micro level. At the technical level, the missions, the structures and the products of the two complementary parts of the M&E system also differ.

THE STATISTICAL BASIS FOR THE MONITORING AND EVALUATION SYSTEM

The M&E system of Benin is based on the national statistics service. The National Institute for Statistics and Economic Analysis acts as the standing technical secretariat to the National Council for Statistics, with personnel in departments throughout the departmental directorates responsible for planning. On the sectoral level, statistical services are positioned within the directorates for programming and forward planning in ministries and there are also the observatories and integrated statistical systems. This system is working well at the national level but is not effective at the sectoral level particularly in relation to the collection, processing, analysis, collation and publication of information. Greater emphasis needs to be given to training to update people's knowledge and promote the adoption of new tools.

ACCESS TO DATA

Access to information remains a big challenge. In the first case, there is limited capacity to supply information. This creates delays generally in the gathering of data. In the second case, the absence of a strategy for the publication, distribution and dissemination of statistics leads researchers to sometimes rely on their personal networks to disseminate their research. A number of solutions are being considered within the framework of the National Strategy for the Development of Statistics.

THE DOCUMENTS ANALYSED

The approach adopted for the M&E system is the results-based management approach. M&E is applied first and foremost to (i) the annual work plan; (ii) the budget programme and (iii) the programme for public investment. It has come to light over the last two years, i.e. 2010 and 2011, that M&E analyses have been more focused on sectoral programmes and projects rather than on public policy. Finally, it became clear that there is poor integration between the services which supply statistics and M&E services.

METHODOLOGIES AND TOOLS FOR DATA COLLECTION

The methodologies which the M&E system uses for data collection include (i) reports; (ii) site visits; (iii) M&E meetings and workshops; (iv) surveys. Tools used, as cited by survey respondents and in order of importance, include: (i) activity reports; (ii) evaluation forms; (iii) logical frameworks and computerised systems.

FINANCING

Financing for the M&E system comes from both internal and external sources. The main source is Public Expenditure Reform Adjustment Credit (PERAC) put specifically in place for M&E within the budgetary reform which permits allocation of resources to M&E activities, in amounts generally not exceeding 2% of the sectoral budget. That no more than 2% is generally allocated was confirmed by the results of a survey which formed part of this study, as, according to 65% of respondents, less than 2% of their institutional or organisational budget of 2011 was committed to M&E activities, with the proportions varying from 0.05% to 1.93%. The principal funding partners are Denmark, Germany, Switzerland, the United Nations Development Programme, the World Bank, the European Union and the Netherlands.

THE LEVEL OF PROFESSIONALISM

The weak professionalism of the M&E system is in contrast with its relatively high status. The system employs staff who have had an adequate basic education, but it does not help them keep informed and up to date. In addition, the different products delivered by the system lack synergy and the data is often not available when progress reports need to be produced. Other examples of poor professionalism are reluctance and slowness to share information as well as lack of integration between M&E units and the statistical services within certain ministries. It follows that issues of ownership, accountability, synergy, complementarity and efficiency are central to the system reviewed and updated in the framework of the Growth and Poverty Reduction Strategy, 2011 -2015.

MAKING USE OF M&E INFORMATION

How is the information gained through M&E used, both in terms of policy making and in terms of managing development through planning and budgeting for projects and programmes? Analysis on these two levels indicates that, in general, the results of M&E activities are not sufficiently taken into account, although the situation is changing for the better thanks to the adoption of results-based management. This progressive improvement is being brought about by the development of a culture of decision-making based on evidence obtained from M&E activities. The driving force behind the culture change is compliance with the requirements of the technical and financial partners (donors), namely that payment of the variable share of budgetary support is conditional on achieving stated objectives as measured by indicators.

Evaluation of public policy has become a reality in Benin in recent years. Evaluations are carried out either by Benin's technical and financial partners or by the state. Between 2009 and 2011, evaluations were carried out in the fields of agriculture, education, rural electrification, public finances, administrative reform, decentralisation and health. The results have helped with decision making, provided information to the different stakeholders, improved implementation, particularly monitoring, and helped with learning from experience.

THE NATIONAL EVALUATION POLICY

The process of institutionalising the evaluation of public policies in Benin has given rise to a National Evaluation Policy for public policies. This is good M&E practice for Benin. The National Evaluation Policy defines the overall framework for planning and carrying out evaluations, and for using the information derived therefrom. The aim is to promote the following: an evaluative culture, the necessary tools to appraise public policies, optimisation and rational use of public resources, good use of information, the dissemination of good practice on public management, improved accountability, strengthening of good governance, and finally, more systematic accountability. Implementation of the National Evaluation Policy, which is being coordinated by the Office for the Evaluation of Public Policies and the National Evaluation Council, will require regulatory, organisational and financial measures.

PARTICIPATORY LOCAL IMPACT MONITORING

Participatory Local Impact Monitoring methodology is a second example of good M&E practice in Benin. The methodology responds to the need to be able to trace resources allocated to the public service. The aims of participatory local impact monitoring are: to increase efficiency in the allocation and use of resources, which should provide services which meet the needs of users; to involve users in monitoring and control of public expenditure; and finally, to improve the quality and relevance of public services with a resultant improvement in the living conditions of the population. When the methodology was applied in the education and health sectors, it revealed many problems. Examples include poor distribution of textbooks and school equipment, failure to transfer resources to schools, low attendance at health centres by women because of the inadequacy of the premises, corruption and extortion of the sick and low involvement of the management committees in the management of health centres. Faced with these issues, actions have been taken which have resulted in, among others, significant improvement in school financial management, improved pupil performance, an improved local management system, improved management of health facilities, a better environment at health facilities, and a reduction in corruption at health facilities. Despite the remarkable successes observed, there are still major challenges which include getting relevant institutions to adopt participatory local impact monitoring, and the challenge of creating functional mechanisms for circulating information on three levels (local, departmental and national).

CONCLUSION

The M&E system in Benin is still being developed and faces challenges such as weaknesses in human resources, in monitoring tools, in the generation of statistics, and in the lack of relevant national training. These deficiencies require, among other things: (i) institutional support and training to strengthen M&E institutional capacity; (ii) the development of mechanisms to guarantee stable and sustainable sources of funding for M&E activities; (iii) the development of M&E systems appropriate to the national situation in Benin and to the real need for accountability; and (iv) strengthening of institutional, regulatory, legal and even constitutional systems, to guarantee sustainability and security and meet the obligation to monitor and evaluate public policies.

AVANT PROPOS

Avec les profondes mutations économiques, politiques et sociales intervenues au cours des 20 dernières années, la demande de redevabilité et de résultats dans la gestion des ressources publiques s'est faite croissante dans tous les pays, notamment en Afrique. Cette dynamique de fond a été renforcée par la volonté des gouvernements africains de renforcer l'efficacité de leurs politiques publiques pour améliorer les conditions de vie des populations.

Dans ce contexte où l'Afrique est de plus en plus confrontée à la nécessité d'accélérer sa transformation sociale, politique et économique, le suivi et l'évaluation des performances constituent aujourd'hui des fonctions importantes pour la gestion du développement par les pouvoirs publics. Il s'ensuit la nécessité, pour les pays désireux de mettre en place des systèmes efficaces de suivi et d'évaluation, d'œuvrer pour le renforcement de leurs capacités nationales dans ce domaine. A cet effet, il est utile d'établir un état des lieux précis du système national de suivi et d'évaluation qui identifie les spécificités et les aspects positifs des pratiques ayant cours dans ledit système et ce, afin de favoriser le partage d'expérience avec d'autres pays dans une approche de coopération sud-sud. La présente étude de cas sur le système national de suivi et d'évaluation du Bénin, conduite par le Bureau d'Évaluation des Politiques Publiques (BEPP), s'inscrit dans ce cadre.

A la suite de la réunion de lancement de préparation scientifique de Johannesburg à laquelle a pris part le consultant national recruté à cet effet, le BEPP a assuré la supervision technique et scientifique des travaux du consultant. Cet apport a permis de finaliser les outils de l'étude (après leur validation) et de mobiliser les acteurs nationaux devant contribuer à ce projet de recherche sur le système national de suivi et d'évaluation. Ainsi, le 06 janvier 2012, un atelier technique de l'étude a été organisé par le BEPP à l'intention de tous les acteurs au niveau central, notamment les directions de la programmation et de la prospective des différents ministères, spécifiquement les services de suivi-évaluation, les structures centrales chargées du suivi ou de l'évaluation ainsi que plusieurs partenaires techniques et financiers. Cette réunion a permis de présenter les objectifs de l'étude de cas ainsi que l'initiative de l'atelier africain prévu à Pretoria en mars 2012. Elle a été également une opportunité pour collecter des informations à travers un questionnaire bien adapté sur les structures au niveau central. Cette collecte de données a été complétée grâce à un questionnaire spécifique dédié aux structures décentralisées et déconcentrées.

Le rapport présenté a été soumis, par le consultant national, au BEPP qui a formulé ses observations sur les résultats de l'étude. Cette étude reflète largement l'état du système national de suivi et d'évaluation et présente les bonnes pratiques et spécificités que le Bénin entend partager en Afrique, notamment en ce qui concerne l'institutionnalisation et le développement de la culture de l'évaluation.

ARISTIDE N. DJIDJOHO

Coordonnateur du Bureau d'Évaluation des Politiques Publiques

SIGLES ET ACRONYMES

AIPS	Analyse d'Impact sur la Pauvreté et le Social
APE	Association des Parents d'Elèves
BEAP	Bureau d'Évaluation de l'Action Publique
BEPP	Bureau d'Évaluation des Politiques Publiques
CAA	Caisse Autonome d'Amortissement
CAPOD	Projet de Renforcement des Capacités en Analyse des Politiques de Développement
CCS	Comité Communal de Suivi
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CDS	Comité Départemental de Suivi
CSE	Cellule de Suivi Evaluation
CSPEF	Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers
CT-DSD	Cellule Technique de la Dimension Sociale du Développement
DANIDA	Coopération Technique Danoise
DDEMP	Direction Départementale de l'Enseignement Maternel et Primaire
DDPD	Direction Départementale de la Prospective et du Développement
DGAE	Direction Générale des Affaires Economiques
DGB	Direction Générale du Budget
DGGLD	Direction Générale de la Gouvernance Locale et de la Décentralisation
DGIFD	Direction Générale des Investissements et du Financement du Développement
DGPD	Direction Générale des Politiques de Développement
DGSPP	Direction Générale du Suivi des Projets et Programmes
DPP	Direction de la Programmation et de la Prospective
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EDS	Enquête Démographique et de Santé
EMICOV	Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages
EQF	Ecole de Qualité Fondamentale
GIZ	Coopération Internationale Allemande
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
MEMP	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
NLTPS	New Long Term Prospective Studies
OCS	Observatoire du Changement Social
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAP	Programme d'Actions Prioritaires
PDC	Plan de Développement Communal
PERAC	Public Expenditure Reform Adjustment Credit
PIP	Programme d'Investissement Public
PNE	Politique Nationale de l'Evaluation
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPBS	Planification Programmation Budgétisation Suivi
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PTA	Plan de Travail Annuel
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RA	Rapport d'Avancement
SCRIP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SIGIES	Système Intégré de Gestion de l'Information Economique et Sociale
SILP	Suivi d'Impact Local Participatif
SNDS	Stratégie Nationale de Développement de la Statistique
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
SSE	Système de Suivi et d'Evaluation
TBES	Tableau de Bord Economique et Social
UNDAF	Cadre d'Assistance au Développement des Nations Unies

RESUME

Pour cerner au mieux le fonctionnement et l'efficacité du dispositif mis en place pour suivre et évaluer la mise en œuvre de la politique de développement au Bénin, une étude diagnostique du système national de suivi et d'évaluation du Bénin a été réalisée courant décembre 2011 et janvier 2012. L'objectif de cette étude est de renforcer et de soutenir les capacités du Système de Suivi et d'Évaluation (SSE) des pays africains. Aussi a-t-elle offert aux chercheurs une occasion de procéder à un inventaire rapide dans le domaine mais aussi et surtout une opportunité de partages d'expériences, gage d'un partenariat à long terme pour l'apprentissage, l'innovation et l'exercice de construction des cadres de suivi et d'évaluation du futur.

LE CONTEXTE EN MATIÈRE DE SUIVI-ÉVALUATION

Au Bénin, le SSE a été mis en place avec l'initiative "Pays Pauvres Très Endettés" (PTE) et l'élaboration du premier Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Ensuite, il a été consolidé avec la mise en place des Cellules de Suivi-Evaluation (CSE) au niveau de tous les ministères. Il se renforce progressivement avec une attention de plus en plus grande accordée par les pouvoirs publics depuis 2007 à l'évaluation des politiques publiques qui s'est matérialisée par la création d'un Bureau d'Évaluation des Politiques Publiques (BEPP). Il est aussi important de signaler depuis 2011 la dynamisation du groupe technique des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) sur le suivi-évaluation dont la coordination est actuellement assurée par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Ce système est organisé autour d'une chaîne d'acteurs qui assurent la Planification, la Programmation, la Budgétisation, le Suivi et l'Évaluation (PPBSE). Ainsi, le suivi fait intervenir une diversité d'acteurs, alors que l'évaluation est assurée par l'Observatoire du Changement Social (OCS) et le BEPP.

LE CADRE INSTITUTIONNEL

Le suivi et l'évaluation de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCR) et de la Politique Nationale de l'Aide au Développement et l'évaluation des politiques publiques partagent le cadre institutionnel du SEE du Bénin. A cet effet, la structuration du cadre institutionnel, les attributions des différents organes de la chaîne PPBSE ainsi que leur fonctionnement varient en fonction du domaine auquel s'applique le SEE. Cette variation s'observe surtout au niveau macro du pôle stratégique et politique du cadre institutionnel. En revanche, aux niveaux méso et micro, les variations s'estompent. Quant au pôle technique, les missions, les produits et les structures, qui animent les deux volets complémentaires que sont le système de suivi et le système d'évaluation, diffèrent également en fonction du domaine d'intervention.

LE SYSTÈME DE MESURE DU DISPOSITIF DE SUIVI-ÉVALUATION

Le système de mesure du dispositif de suivi-évaluation du Bénin est fondé sur le système statistique national. A cet effet, l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) assure au niveau national le secrétariat technique et permanent du Conseil National de la Statistique, avec des relais dans les départements à travers les Directions Départementales chargées du Plan. Au niveau sectoriel, ce sont les services statistiques logés au sein des Directions de la Programmation et de la Prospective (DPP) des ministères, ainsi que les observatoires et systèmes intégrés de la statistique, qui sont opérationnels. Toutefois, ce dispositif, qui est performant au niveau national, n'est pas efficace au niveau sectoriel, notamment en ce qui concerne la collecte, le traitement, l'analyse, la centralisation et la publication des données. Aussi est-il important de mentionner que des efforts devront être faits en matière de formation continue pour actualiser les connaissances et favoriser l'appropriation de nouveaux outils.

L'ACCÈS AUX DONNÉES

L'accès aux données et aux informations reste encore un grand défi, notamment en ce qui concerne l'accès aux données à collecter ainsi que celui aux données déjà traitées. Dans le premier cas, l'indisponibilité des acteurs susceptibles de fournir des informations allonge généralement les délais de collecte de données. Dans le second cas, l'inexistence d'une stratégie de publication, de diffusion et de dissémination des statistiques conduit les chercheurs à utiliser parfois leurs relations personnelles pour disposer des informations recherchées. Une piste de solutions est en perspective dans le cadre de la Stratégie Nationale de Développement de la Statistique (SNDS).

LES DOCUMENTS ANALYSÉS

Le SEE mis en place s'inscrit dans la perspective de la gestion axée sur les résultats. Les documents analysés par le SSE sont prioritairement: le Plan de Travail Annuel (PTA), le Budget-Programme et le Programme d'Investissement Public (PIP). Par ailleurs, il a été mis en évidence qu'au cours des deux dernières années (2010 et 2011), les analyses ont été plus focalisées sur les projets et programmes sectoriels que sur les politiques publiques.

LES TECHNIQUES ET OUTILS DE COLLECTE DES DONNÉES

Comme techniques de collecte des données qui sont utilisées par le SSE, on peut retenir: le rapportage, les visites de terrain, les rencontres/réunions/ateliers de suivi-évaluation et les enquêtes. En ce qui concerne les outils de travail, les répondants ont cité par ordre d'importance: les rapports d'activité, les fiches d'évaluation, le cadre logique et les logiciels.

LE FINANCEMENT

Le financement du SSE provient aussi bien de ressources intérieures qu'extérieures. C'est essentiellement le crédit "Public Expenditure Reform Adjustment Credit" (PERAC) mis spécifiquement en place pour le suivi et l'évaluation dans le cadre de la réforme budgétaire qui permet d'allouer des ressources aux activités de suivi-évaluation dont les montants représentent généralement moins de 2% des budgets sectoriels. Cela est bien confirmé par les résultats de l'étude puisque selon 65% des répondants, moins de 2% du budget de leur institution ou organisation a été consacré en 2011 aux activités de suivi et d'évaluation, les proportions variant de 0,05% à 1,93%. Les principaux partenaires sont le Danemark (DANIDA), la Coopération Internationale Allemande (GIZ), la Coopération Suisse, le PNUD, la Banque Mondiale, l'Union Européenne et les Pays-Bas.

LE NIVEAU DE PROFESSIONNALISATION

La faible professionnalisation du SEE contraste avec le niveau relativement élevé de son organisation. Ainsi, le système dispose d'agents qui ont une formation de base appréciable, mais dont l'effectif est réduit et les connaissances non régulièrement renouvelées. De même, les différents produits livrés par le système manquent de synergie et ne sont guère disponibles à temps pour enrichir le Rapport d'Avancement (RA). Enfin, les autres faiblesses au niveau de la professionnalisation sont la réticence et la lenteur dans la remontée de l'information ainsi que le défaut de synergie entre les CSE et les services statistiques au sein de certains ministères. Il en découle que les questions d'appropriation, de responsabilisation, de complémentarité et d'efficacité sont au cœur de l'opérationnalisation du dispositif revu et actualisé dans le cadre de la SCR 2011-2015.

L'UTILISATION DES RÉSULTATS RELATIFS AUX PROJETS ET PROGRAMMES

L'utilisation des résultats du SEE est analysée au niveau de la prise de décision politique et au niveau de la gestion du développement à travers la planification et la budgétisation des projets et programmes. L'analyse à ces niveaux a permis de montrer que de façon générale, les résultats du SEE ne sont pas suffisamment pris en compte, bien que soit notée une évolution positive grâce à l'adoption de la gestion axée sur les résultats. Cette amélioration progressive, qui induit l'apparition d'une culture de prise de décision sur la base des résultats du SEE, découle du respect des exigences des PTF, puisque l'atteinte des objectifs fixés et mesurés par des indicateurs conditionne l'importance de l'appui.

L'évaluation des politiques publiques est devenue une réalité au Bénin depuis quelques années. Elle est réalisée soit par les PTF, soit par l'Etat. Les domaines qui ont fait l'objet d'une évaluation entre 2009 et 2011 sont: l'agriculture, l'éducation, l'électrification rurale, les finances publiques, la réforme administrative, la décentralisation et la santé. Les résultats obtenus ont permis d'aider à la prise de décision, d'informer les différents acteurs, d'améliorer la mise en œuvre, notamment le suivi, et de capitaliser les acquis.

LA POLITIQUE NATIONALE D'ÉVALUATION

Le processus d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques au Bénin a permis de doter le pays d'une Politique Nationale de l'Évaluation (PNE) des politiques publiques qui constitue une bonne pratique du SEE au Bénin. La PNE définit le cadre global pour la planification et la réalisation des évaluations, ainsi que l'utilisation des informations tirées de ces évaluations. Elle vise à promouvoir la culture évaluative,

les outils nécessaires à l'appréciation des politiques publiques, l'optimisation et l'utilisation rationnelle des ressources publiques, la capitalisation des connaissances et la diffusion des bonnes pratiques de gestion publique, le renforcement de la redevabilité et la bonne gouvernance et enfin, la systématisation de la reddition de comptes. Sa mise en œuvre, coordonnée par le BEPP et le Conseil National de l'Évaluation (CNE), nécessite des mesures réglementaires, organisationnelles et financières.

LE SUIVI D'IMPACT LOCAL PARTICIPATIF

Le Suivi d'Impact Local Participatif (SILP) constitue la deuxième bonne pratique du SSE au Bénin. Il constitue une réponse à la bonne traçabilité des ressources affectées au service public. Les objectifs sont d'accroître l'efficacité de l'allocation et de l'utilisation des ressources destinées à la fourniture des services (extrants) pour satisfaire les usagers, d'associer ces derniers au suivi et au contrôle des dépenses publiques et enfin de développer la qualité et la pertinence des prestations des services publics pour une amélioration effective des conditions de vie des populations. Dans ce sens, le traçage des ressources a révélé dans les secteurs de l'éducation et de la santé beaucoup de dysfonctionnements dont notamment la répartition non optimale des manuels et équipements scolaires, le non transfert des ressources aux écoles bénéficiaires, la faible fréquentation des centres de santé par les femmes en raison de l'insuffisance des locaux, la corruption et le rançonnement des malades et la faible implication des comités de gestion dans la gestion des centres de santé. Face à ces dysfonctionnements, la mise en œuvre d'actions planifiées a induit certains effets dont notamment l'amélioration significative de la gestion financière de l'école, l'amélioration des performances scolaires, l'amélioration du système de gestion locale, l'amélioration de la gestion des formations sanitaires, l'amélioration de l'environnement sanitaire et la baisse de la pratique du rançonnement et de la corruption dans les formations sanitaires. En dépit des succès remarquables enregistrés, il existe encore des défis majeurs à relever dont notamment l'appropriation de la démarche par les différentes structures impliquées dans sa mise en œuvre ainsi que la fonctionnalité des mécanismes de circulation de l'information aux trois niveaux (local, départemental et national).

CONCLUSION

Le SEE au Bénin est encore en construction et se trouve affecté par des difficultés dont les faiblesses en ressources humaines et en outils pour effectuer le suivi, la faiblesse de la production statistique et la quasi-inexistence sur le plan national de formations adaptées.

Ces insuffisances nécessitent, entre autres: un renforcement des capacités des structures chargées du suivi et de l'évaluation tant par des formations que par de l'appui institutionnel, un développement de mécanismes pour garantir des sources de financement stables et pérennes, un développement des systèmes propres de suivi-évaluation mieux adaptés aux réalités nationales et aux besoins réels de reddition des comptes et enfin, un renforcement des dispositifs institutionnels, réglementaires, légaux voire constitutionnels pour garantir la pérennité, la sécurité et l'obligation de suivre et d'évaluer les politiques publiques.

1. INTRODUCTION

Le Bénin met en œuvre depuis 2011 la troisième génération de Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) dans le cadre de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) 2011-2015 pour laquelle un dispositif de suivi et d'évaluation a été mis en place.

L'architecture gouvernementale béninoise en place depuis 2011 prévoit plusieurs institutions pour la coordination de l'action publique, la conception et la gestion du développement. Ainsi, sous l'autorité de la Présidence de la République, il est institué que la Primature est chargée de la coordination de l'action gouvernementale et de l'évaluation des politiques publiques; le Ministère en charge du Développement est responsable du suivi et de l'évaluation des projets et des programmes et de la production statistique; le Ministère de l'Économie et des Finances est chargé de la budgétisation, de l'exécution des dépenses publiques et de la gestion de la dette et les ministères sectoriels sont chargés de la définition, de l'exécution et du suivi des politiques, programmes et projets sectoriels.

C'est autour de cette architecture que la SCRP ainsi que toutes les autres politiques et stratégies découlant des missions régaliennes et de la politique générale du Gouvernement sont mises en œuvre.

La présente étude sur le Système de Suivi et d'Évaluation (SSE) est conduite pour cerner le fonctionnement et l'efficacité du dispositif du suivi-évaluation mis en place par le Bénin. Elle est réalisée par un enseignant chercheur béninois avec l'appui scientifique de CLEAR et du Bureau d'Évaluation des Politiques Publiques (BEPP). L'importance de cette étude découle du fait qu'il existe peu d'informations documentées sur le SSE dans les pays africains. De plus, il faut constater que les réflexions susceptibles d'identifier les bonnes pratiques et les innovations en la matière sont très limitées. Par conséquent, cette étude s'inscrit dans une perspective du renforcement des capacités du SSE dans les pays concernés, en vue de l'amélioration de leurs performances. Aussi cette étude offre-t-elle aux chercheurs l'opportunité de procéder à un inventaire rapide dans le domaine mais aussi et surtout celle de partager des expériences, ce qui est le gage d'un partenariat à long terme pour l'apprentissage, l'innovation et l'exercice de construction des cadres de suivi et d'évaluation du futur.

Les principales étapes méthodologiques de cette recherche se présentent comme suit: la revue documentaire et de la littérature; une enquête auprès des acteurs de la chaîne du suivi-évaluation du Bénin, soit 54 personnes dont 28 représentants des ministères sectoriels et des institutions centrales qui sont en charge du SSE au Bénin et 26 représentants de l'administration préfectorale et communale (niveaux régional et local); l'analyse des données et l'élaboration du rapport provisoire; la validation du rapport provisoire par la structure nationale de coordination de l'initiative (le BEPP). La collecte d'informations, l'analyse des données ainsi que la restitution des résultats de l'étude ont été réalisées en tenant compte des besoins en informations qui ont induit la rédaction de cette étude dont les composantes sont: le contexte du SSE du Bénin; l'analyse du SSE; les bonnes pratiques; les perspectives et recommandations.

2. CONTEXTE DU BENIN EN MATIERE DE SUIVI-EVALUATION

Avec la fin de la Guerre Froide, les pays donateurs ont cessé de conditionner l'aide au développement aux intérêts géostratégiques. Ainsi, l'aide au développement sera liée à la qualité de la gestion et aux résultats qu'elle permet de produire en termes de développement. Cette tendance va progressivement se renforcer et devenir peu à peu l'une des bases du système d'allocation de l'aide au développement au niveau international.

Au titre des événements importants qui ont marqué cette dynamique, on peut citer la Déclaration du Millénaire adoptée par l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 2000, l'élaboration des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en 2001, la Conférence de Monterrey en 2002, la Réunion de Rome sur l'harmonisation de l'aide en 2003, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement en 2005, la Conférence de haut niveau d'Accra sur l'efficacité de l'aide en 2008 et dernièrement, le Sommet de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenu à Busan (Corée du Sud) en 2011.

Au Bénin, le contexte en matière de suivi-évaluation a globalement suivi la même évolution en raison, entre autres, de la dépendance de ce pays à l'aide au développement. Avec l'avènement du renouveau démocratique et de l'État de droit consacré par la Constitution du 11 décembre 1990, qui garantit la défense et la protection des libertés individuelles et collectives, la gestion des politiques publiques a été réorientée, avec une plus grande attention à l'amélioration des conditions de vie des populations. Dès lors, un cadre

de planification a été progressivement mis en place avec comme ancrage les Nouvelles Etudes Prospectives à Long Terme (NLTPS) Alafia 2025. A partir de cet instant, le SSE a logiquement pris toute son importance et ceci pour deux raisons essentielles. En effet, il peut montrer les résultats de développement pour accéder à l'aide au développement qui est une source précieuse de financement. De plus, il peut présenter aux communautés les progrès réalisés au terme de l'action publique. Cependant, c'est avec l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) et l'élaboration du premier DSRP que le SSE a été véritablement mis en place.

En effet, depuis que le Bénin s'est engagé dans l'élaboration et la mise en œuvre des SCRP en 1999, la nécessité d'un SSE performant a été de plus en plus grandissante pour le suivi et l'évaluation de ces stratégies. Cela s'explique par le fait que DSRP est devenu le cadre fédérateur de l'ensemble des politiques publiques et le document d'opérationnalisation des Orientations Stratégiques de Développement avec pour ancrage les NLTPS Alafia 2025 (CSPEF, 2011). Dès lors, le SSE du Bénin qui, entre autres, est bâti autour de la SCRP, est constamment actualisé en vue d'en améliorer l'efficacité. Son architecture a donc beaucoup évolué dans le temps.

Ainsi, au début des années 90, le SSE du Bénin était conçu comme un dispositif virtuel qui prévoyait que la coordination des activités et la synthèse des travaux soient réalisées par une Cellule Technique de la Dimension Sociale du Développement (CT-DSD). Cette orientation n'a pas véritablement fonctionné et a donné lieu à une nouvelle formule destinée à améliorer le mécanisme de coordination des activités de suivi-évaluation avec, pour structure centrale, la Commission Nationale de Développement et de Lutte contre la Pauvreté (EEC, 2002).

Dans sa forme actuelle, le SSE du Bénin tient compte de toutes ces expériences, capitalise les acquis et tire des leçons des faiblesses qui ont marqué son évolution. Il convient de mentionner que la mise en place des Cellules de Suivi Evaluation (CSE) au niveau de tous les ministères dans le cadre de la réforme des finances publiques amorcée en 2002, avec l'introduction de la gestion axée sur les résultats, l'utilisation des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et l'élaboration des budgets programmes, a été une étape-clé dans la mise en place du SSE au Bénin.

En effet, au cours de l'année 2000, le Gouvernement a signé un protocole d'accord avec la Banque Mondiale sur le "Public Expenditure Reform Adjustment Credit" (PERAC). Cette réforme a permis d'instituer l'élaboration de plans pluriannuels, la mise en place des CSE dans les ministères et la production du rapport annuel de performance de chaque ministère sectoriel. Par ailleurs, la fonction d'analyse et d'évaluation du SSE s'est renforcée progressivement depuis 2007 avec une attention de plus en plus grande accordée par les pouvoirs publics à l'évaluation des politiques publiques. Ceci s'est matérialisé par la création d'un BEPP.

Du côté des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), on note également en 2011 la mise en place d'un groupe technique sur le suivi-évaluation dont la coordination est actuellement assurée par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), après une coordination de la Banque Mondiale. Ce dispositif de suivi-évaluation est connu de l'ensemble des acteurs du système. La majorité des personnes rencontrées dans le cadre de cette étude reconnaissent qu'il existe bel et bien un dispositif de suivi-évaluation en place. Dans le même sens, ces personnes ont soutenu que les activités du SSE sont gérées par un dispositif bien structuré qui est opérationnel et au sein duquel les acteurs de la chaîne Planification Programmation Budgétisation Suivi Evaluation (PPBSE) interagissent.

Ainsi, la planification est assurée au niveau central par le Ministère chargé du Développement et le Ministère de l'Economie et des Finances qui définissent la politique globale du pays et assurent la mobilisation des ressources nécessaires au financement du développement. A ce niveau, la Primature est responsable de la cohérence globale de la politique voulue par le Gouvernement.

La programmation est assurée par les différents ministères sectoriels (éducation, santé, eau, énergie, armée, etc.) qui définissent les différents programmes et projets découlant de leurs stratégies sectorielles. Les structures responsables de ces travaux au niveau des ministères sont les Directions de la Programmation et de la Prospective (DPP). Le document qui traduit la programmation sectorielle de chaque ministère depuis la réforme budgétaire intervenue en 2000 est le budget-programme.

Au niveau de la budgétisation, un CDMT est défini chaque année par le Ministère de l'Economie et des Finances. Cet outil sert à orienter la politique budgétaire de l'Etat en fonction de ses besoins et de ses priorités. Il est la base même de l'allocation des ressources aux ministères sectoriels et de l'affectation des crédits aux actions de développement. Il faut noter que les dépenses se subdivisent entre les dépenses de fonctionnement de l'Etat et le Programme d'Investissement Public (PIP) qui traduit la politique d'investissement de l'Etat. La budgétisation est assurée par la Direction Générale du Budget (DGB) qui

actualise les choix budgétaires en fonction des priorités et des résultats au cours de l'année.

Le suivi fait intervenir quant à lui une diversité d'acteurs. Suite à l'exécution des budgets-programmes, le suivi des actions est assuré au niveau de chaque ministère par la CSE sous l'autorité de la DPP. Au niveau central, il est effectué par la Direction Générale du Suivi des Projets et Programmes (DGSP) qui opère le suivi physique et financier du PIP sur toute l'étendue du territoire. Au niveau budgétaire, l'exécution du budget est assurée par la DGB.

En ce qui concerne l'évaluation, elle est assurée principalement par deux structures: l'Observatoire du Changement Social (OCS) qui se charge d'évaluer l'impact des programmes menés sur la pauvreté et le BEPP qui assure l'évaluation des politiques publiques sectorielles et des programmes spécifiques d'envergure nationale.

C'est donc autour de cette chaîne PPBSE qu'est organisé le système national de suivi et d'évaluation.

3. ANALYSE DU SYSTEME DE SUIVI ET D'EVALUATION DU BENIN

3.1 CADRE INSTITUTIONNEL DU SYSTEME DE SUIVI ET D'EVALUATION

Le Bénin dispose d'un système national de suivi et d'évaluation composé d':

- un dispositif de suivi-évaluation de la SCRP chargé de suivre et d'évaluer les efforts du Gouvernement dans la mise en œuvre de cette stratégie qui constitue le cadre d'assistance des PTF pour la lutte contre la pauvreté au Bénin;
- un dispositif de suivi et d'évaluation de la politique nationale de l'aide au développement pour suivre l'évolution de la gestion de l'aide au développement;
- un dispositif institutionnel plus global d'évaluation des politiques publiques et de la politique générale de l'Etat, y compris des interventions qui ne rentrent pas dans le cadre de la SCRP.

Dispositif du suivi-évaluation de la SCRP

STRUCTURATION DU CADRE INSTITUTIONNEL

Le SSE de la SCRP au Bénin est structuré en deux niveaux: un pôle stratégique et politique et un pôle technique (CSPEF, 2011).

Le **pôle stratégique et politique** est chargé de donner des orientations pour une mise en œuvre efficace de la stratégie et de coordonner le dispositif global de mise en œuvre de la stratégie au plan national. Il est composé de trois instances: un Conseil d'orientation, un Comité de pilotage et des groupes sectoriels.

Le **pôle technique** est quant à lui chargé de l'opérationnalisation des orientations retenues au niveau stratégique. Il comprend deux systèmes: le système de suivi et le système d'évaluation.

Le système de suivi est alors organisé en deux sous-systèmes: le sous-système suivi statistique de la pauvreté, des conditions de vie des ménages et du développement économique et social et le sous-système suivi des réalisations physiques et budgétaires des projets et programmes prioritaires.

Quant au système d'évaluation, il est également composé de deux sous-systèmes: le sous-système d'évaluation de l'impact sur la pauvreté et le sous-système d'évaluation sectorielle et globale de l'efficacité des politiques publiques relevant de la SCRP.

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU CADRE INSTITUTIONNEL

S'agissant du pôle stratégique et politique, son organisation et son fonctionnement comportent trois niveaux (macro, méso et micro). Au niveau macro, on retrouve les trois organes cités ci-dessus. Le niveau méso comprend les Comités Départementaux de Suivi (CDS). Enfin, le niveau micro est constitué des Comités Communaux de Suivi (CCS).

La composition, les attributions et les produits des organes à ces différents niveaux et notamment pour ce qui concerne la SCRP et la politique de l'aide au développement varient en grande partie en fonction du domaine auquel s'applique le SSE.

Toutefois, des points de convergence au niveau des attributions de ces différents organes peuvent être identifiés et permettent de retenir que le Comité de pilotage a pour mission de s'assurer de l'effectivité du fonctionnement administratif et technique du dispositif et de la disponibilité des différents produits de suivi et d'évaluation.

Le Conseil d'orientation est pour sa part la plus haute instance du dialogue politique entre le Gouvernement et les PTF.

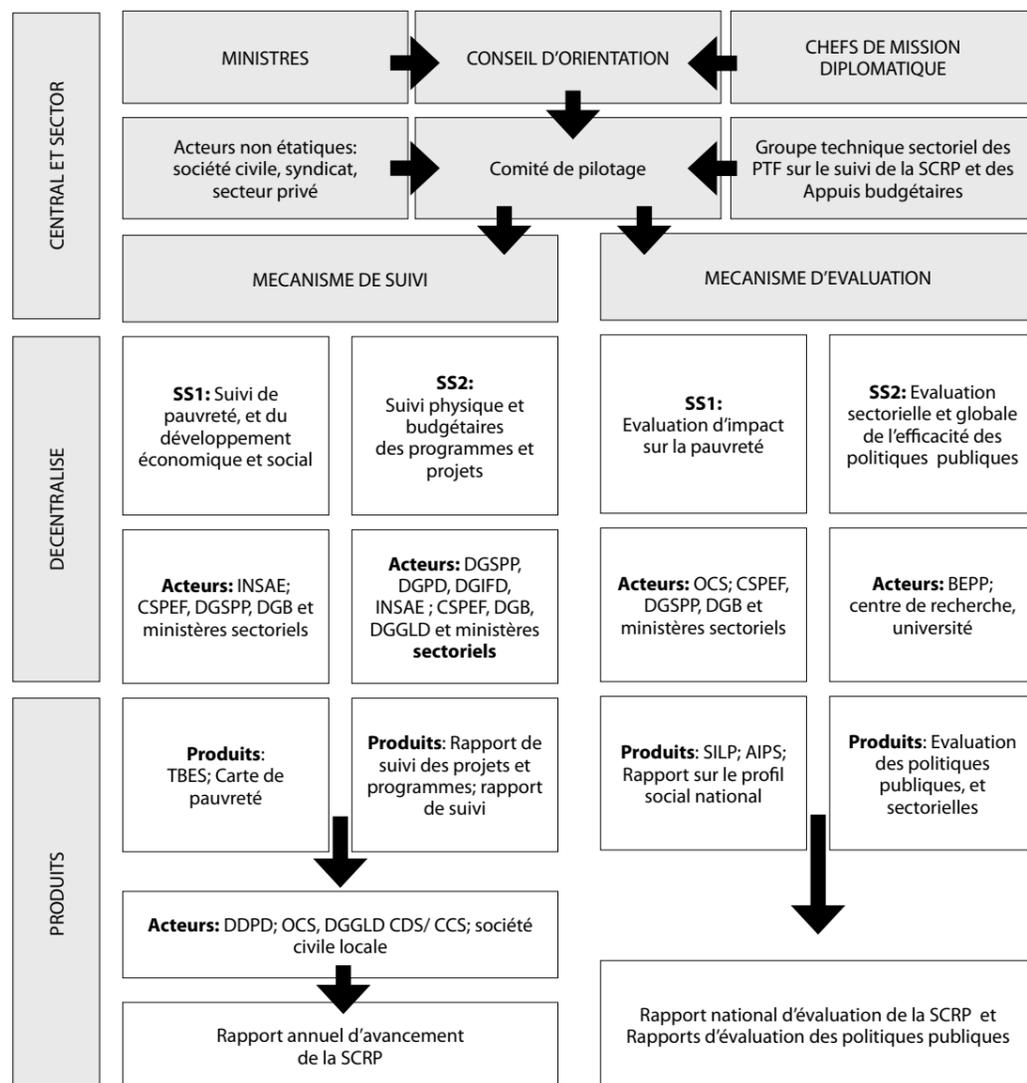
Les groupes techniques thématiques et sectoriels renforcent quant à eux le dialogue politique autour des politiques sectorielles et de la SCR. Dans ce sens, ces groupes ont pour tâche de partager des informations sur les activités menées ou à mener dans le secteur concerné, d'impulser la coordination, l'harmonisation et l'alignement des actions, d'harmoniser les outils de la chaîne PPBSE du secteur y compris les indicateurs de suivi-évaluation et enfin d'organiser à bonne date les revues sectorielles gouvernement-partenaires.

Les CDS ont quant à eux pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre des programmes d'actions départementaux ainsi que la collecte et l'analyse des données statistiques sectorielles du département.

Enfin, les CCS ont pour mission d'assurer la collecte des données statistiques de la commune, sous la supervision des CDS.

La composition des divers organes du cadre institutionnel de la SCR est présentée dans le schéma ci-après.

DISPOSITIF DE SUIVI ET D'ÉVALUATION POUR LA SCR



En ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du pôle technique, les deux volets complémentaires que sont le système de suivi et le système d'évaluation ont des missions, des produits et des structures spécifiques au domaine d'intervention. Ainsi, le système de suivi est structuré autour de deux sous-systèmes: le suivi statistique de la pauvreté, des conditions de vie des ménages et du développement économique et social (SS1) et le suivi des réalisations physiques et budgétaires des projets et programmes prioritaires (SS2).

La mission principale du SS1 est d'organiser et de superviser les activités de suivi du bien-être de la population et du développement par la collecte de données auprès des ménages, des administrations et services producteurs.

Les principaux produits qui en résultent sont un Système Intégré de Gestion de l'Information Économique et Sociale (SIGIES), les Tableaux de Bord Économique et Social (TBES), l'élaboration des comptes nationaux, l'élaboration périodique de la carte de pauvreté, le rapport de suivi sectoriel et la matrice de suivi des indicateurs de la SCR.

Tous ces documents sont utilisés pour accompagner le Rapport d'Avancement (RA) de la mise en œuvre de la SCR, élaboré annuellement de façon participative par toutes les parties prenantes, sous la coordination du Secrétariat Permanent du Comité de pilotage. Ce rapport est précédé d'un rapport semestriel qui joue un rôle important dans la programmation des ressources et la négociation du Gouvernement avec les PTF.

La principale mission du SS2 est de suivre l'exécution des programmes et projets inscrits dans le Programme d'Actions Prioritaires (PAP) de la SCR. Il consiste en un suivi physique et financier des réalisations d'une part, et d'un suivi budgétaire des programmes prioritaires d'autre part.

Il en résulte la production de rapports annuels d'exécution des programmes et projets, dont les budgets-programmes et le rapport trimestriel de suivi des dépenses prioritaires.

Enfin, la DGSP est une structure centrale chargée de suivre l'exécution physique et financière des programmes. A cet effet, elle dispose de moyens qui lui permettent effectivement de vérifier physiquement sur le terrain tous les projets déclarés comme mis en œuvre par l'administration.

A l'instar du système de suivi, le système d'évaluation de la SCR est également organisé en deux sous-systèmes: un sous-système portant sur l'évaluation d'impact sur la pauvreté (SS1) et un sous-système relatif à l'évaluation sectorielle et globale de l'efficacité des politiques publiques (SS2).

La mission du SS1 est de mesurer les effets de l'exécution des projets, des programmes et des actions sur les groupes cibles et sur les objectifs de développement (croissance, pauvreté, atteinte des OMD et développement social).

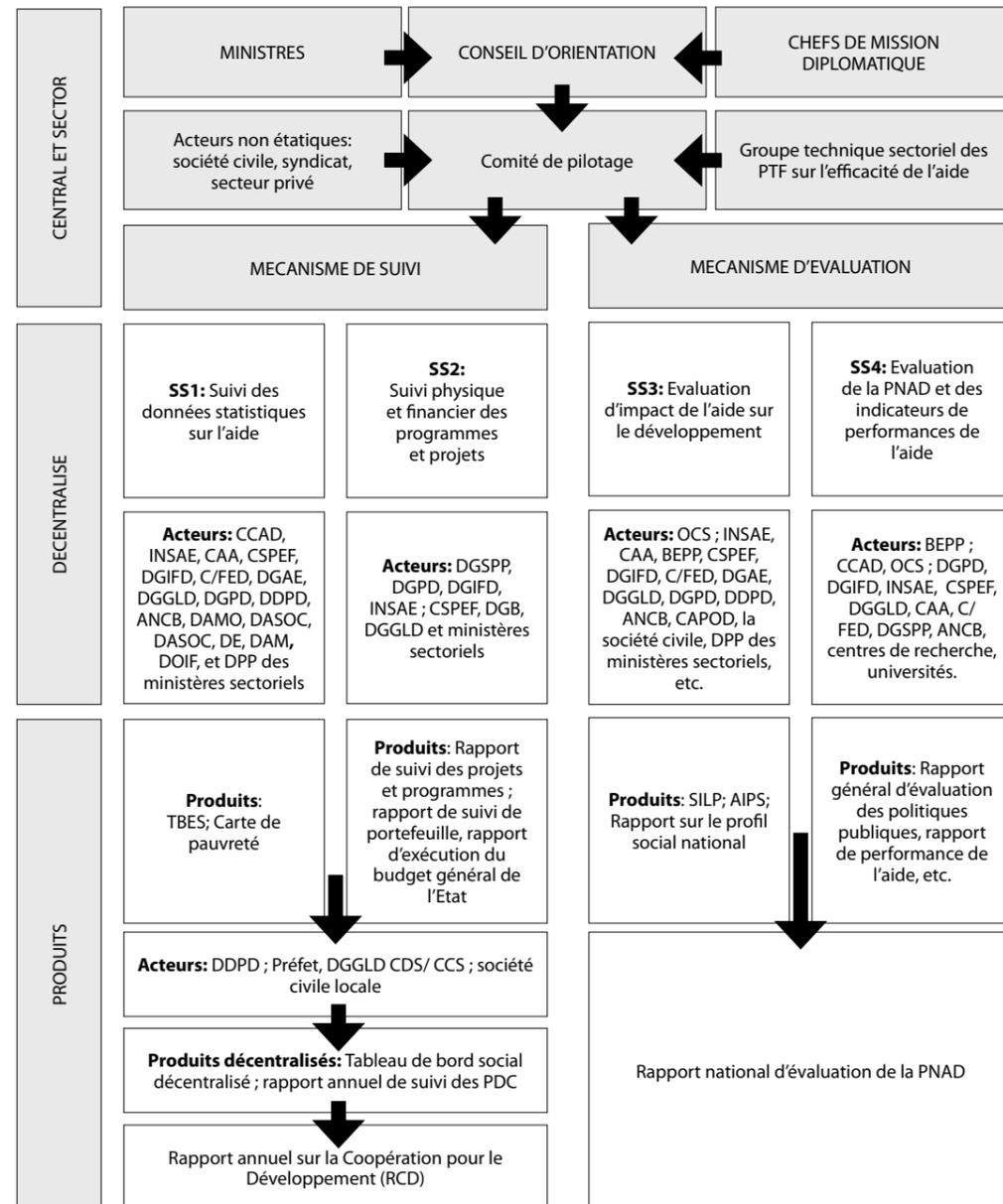
Les produits attendus à ce niveau sont les rapports des études sélectives d'impact des politiques et programmes sur la pauvreté. Ils sont réalisés selon un cahier de charges révisé annuellement, tenant compte des priorités de la SCR, à l'aide d'instruments d'évaluation d'impact tels que l'Analyse d'Impact sur la Pauvreté et le Social (AIPS) et le Suivi d'Impact Local Participatif (SILP). Leur utilisation est progressivement renforcée aux niveaux central, sectoriel et décentralisé. L'OCS assure la coordination de ce système.

La mission du SS2 est quant à elle de mesurer l'impact des stratégies sectorielles et des politiques globales. Ces évaluations sont destinées à apprécier l'efficacité des politiques et stratégies en vue de leur amélioration.

Les principaux produits attendus sont les rapports d'étude évaluative de l'efficacité des stratégies sectorielles et des politiques publiques sur la pauvreté. En font partie les rapports d'évaluation à mi-parcours et finale de la SCR et les rapports sur l'évaluation des politiques publiques. Le BEPP assure la coordination de ce système.

Dispositif du suivi-évaluation de la politique nationale de l'aide au développement

Au plan pratique, le cadre institutionnel du SSE de la Politique Nationale de l'Aide au Développement n'est pas encore mis en place. Toutefois, le schéma ci-après illustre sa structuration.



Dispositif institutionnel de suivi et d'évaluation des politiques publiques

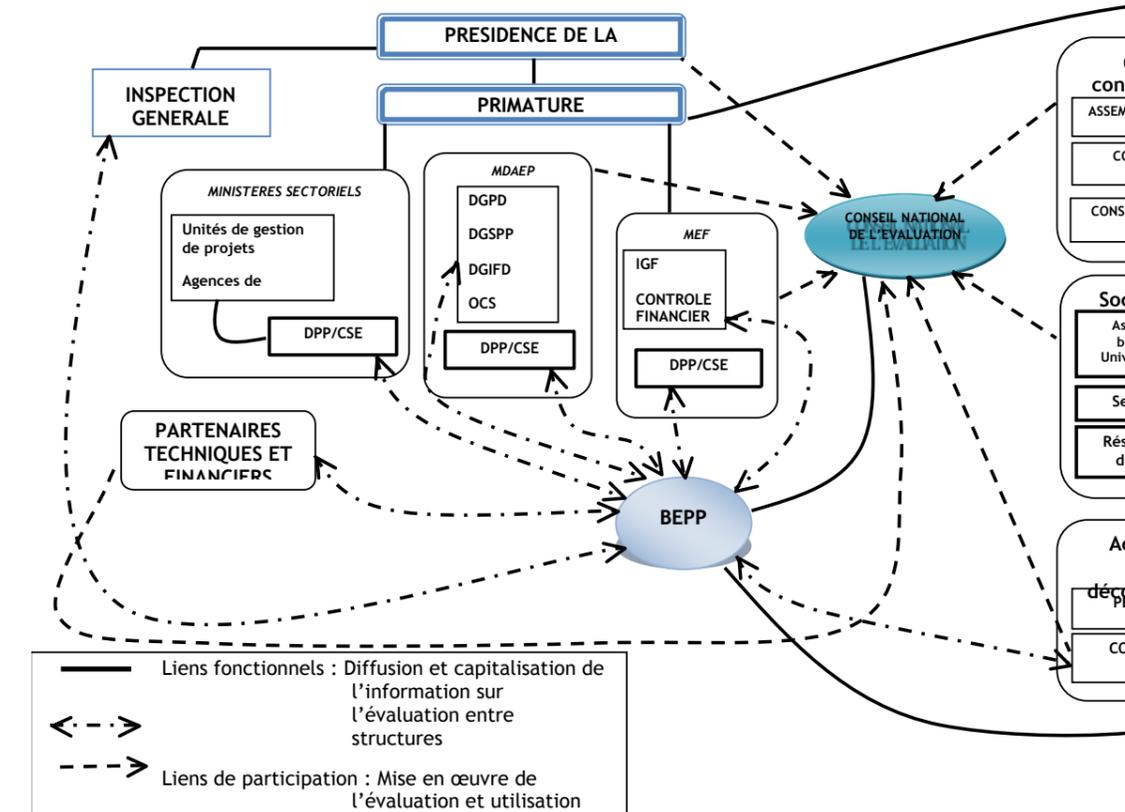
L'évaluation des politiques publiques est animée par le BEPP dont la mission est de veiller à la cohérence des objectifs, des stratégies et des politiques publiques avec les moyens humains, juridiques, administratifs et financiers mis en place. Il doit apprécier la mise en œuvre des politiques publiques et en appréhender les impacts finaux. Il doit également veiller à la qualité et à la transparence du débat public sur les politiques publiques. Le BEPP est aussi chargé d'élaborer des rapports d'évaluation des politiques publiques avec, si nécessaire, le concours de partenaires au développement ou de cabinets d'études ou d'enquêtes. Il doit en outre proposer des réorientations en cas de besoin et veiller à l'implication effective de toutes les parties prenantes dans la définition des politiques publiques, leur mise en œuvre, leur suivi et leur évaluation. Il est également chargé d'apprécier le fonctionnement de l'administration publique. Enfin, le BEPP doit rendre compte régulièrement au Premier Ministre des effets des stratégies et politiques publiques mises en œuvre

par l'administration centrale, les services déconcentrés et les collectivités locales.

Ce cadre institutionnel du suivi et de l'évaluation des politiques publiques est également composé d'autres d'acteurs, à savoir:

- le Conseil National de l'Evaluation: son rôle est de promouvoir la pratique évaluative et le respect des normes évaluatives;
- les organes consultatifs et de contrôle que sont l'Assemblée Nationale, la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, le Conseil Economique et Social;
- les structures au niveau central qui sont principalement composées des structures de suivi du Ministère chargé du Développement et d'autres structures chargées de la planification et de l'analyse économique et statistique dont notamment la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF) et toute autre structure institutionnelle ayant en charge le suivi de programmes publics;
- les structures au niveau sectoriel représentées par les DPP des ministères sectoriels;
- les structures associées au niveau local (préfectures, Directions Départementales de la Prospective et du Développement (DDPD), collectivités locales);
- les parties prenantes non étatiques que sont les Organisations Non Gouvernementales (ONG), les associations, les représentants des bénéficiaires, les universités, les instituts de recherche et de développement et le secteur privé.

Ce cadre institutionnel est en cours d'opérationnalisation et il est mis en branle chaque fois que des activités d'évaluation nécessitent l'implication ou la diffusion d'informations auprès de parties prenantes. Le schéma ci-après fournit des détails.



3.2 SYSTÈME D'INFORMATION STATISTIQUE, CAPACITÉS PROFESSIONNELLES DE COLLECTE DE DONNÉES ET QUALITÉ DES INFORMATIONS PRODUITES

La qualité des informations produites est fortement liée au niveau d'organisation, de fonctionnement et d'efficacité du système d'information statistique. Ainsi, au niveau central, on retrouve l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) qui assure le secrétariat technique et permanent du Conseil National de la Statistique avec des relais dans les départements à travers les Directions Départementales chargées du Plan. Au niveau sectoriel, les services statistiques sont logés au sein des DPP des ministères ainsi que les observatoires et systèmes intégrés de la statistique.

De manière générale, les données produites par le SSE sont de qualité convenable. Pour réaliser des grandes opérations de collecte, l'INSAE a mis en place un dispositif permanent de collecte de données auprès des ménages qui a permis de conduire dans de bonnes conditions des opérations comme l'Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages 1 (EMICOV 1), l'Enquête Démographique et de Santé 3 (EDS3) et l'EMICOV 2 qui est actuellement en cours de réalisation (INSAE, 2011). L'expertise progressivement développée par l'INSAE au cours des années, ajoutée aux améliorations d'ordres méthodologique, organisationnel, logistique et informatique ainsi que le renforcement des compétences des cadres, assurent une très grande qualité et une très bonne fiabilité des données produites.

En revanche, au niveau sectoriel, la situation est contrastée. En effet, peu de ministères disposent d'un système statistique efficace pour la collecte, le traitement, l'analyse, la centralisation et la publication des données. Les dispositifs de contrôle de qualité des données ne sont pas mis en place dans certains ministères, du fait des problèmes d'insuffisance en ressources humaines et matérielles.

L'existence d'une école de formation d'ingénieurs statisticiens à Cotonou et d'un centre de formation d'agents techniques de la Statistique contribue à la mise à disposition de bonnes capacités professionnelles en matière de collecte et d'analyse des données. Toutefois, des efforts doivent être faits en matière de formation continue pour actualiser les connaissances et favoriser l'appropriation de nouveaux outils.

3.3 ACCÈS AUX DONNÉES ET AUX INFORMATIONS

La question de l'accès aux données se pose à deux niveaux: au niveau de la collecte des données et au niveau des données traitées.

En ce qui concerne la collecte des données, l'accès concerne la disponibilité des personnes à enquêter ou à interviewer. Dans la plupart des cas, les acteurs retenus pour fournir des données sont peu disponibles. Cela allonge les délais de collecte de données et par conséquent celui de la recherche.

S'agissant des données déjà traitées, l'accès dépend fortement des capacités et des conditions de diffusion et d'archivage du système statistique. Or, de l'avis des utilisateurs et de nombreux producteurs, la diffusion et la mise à jour des données et métadonnées restent insuffisantes (INSAE, 2007). Dans la plupart des structures, il n'existe pas de réel mécanisme de publication et de diffusion des statistiques. Il est à noter que des pistes de solutions sont envisagées à travers la mise en place de bases de données et l'archivage de l'information statistique.

3.4 DOCUMENTS ANALYSÉS, PÉRIODICITÉ ET RÉFÉRENTIEL DU SYSTÈME DE SUIVI ET ÉVALUATION

Le SSE mis en place s'inscrit dans la perspective de la gestion axée sur les résultats. A cet effet, les documents qui sont analysés par le SSE sont, selon les répondants et par ordre de priorité, le Plan de Travail Annuel (PTA), le Budget-Programme et le PIP. D'autres documents sont également étudiés par le SSE dont notamment le Cadre d'Assistance au Développement des Nations Unies (UNDAF), le Plan de Consommation de Crédit et le Plan de Passation de Marchés.

A tous ces produits au niveau sectoriel, il faut ajouter les différents produits de suivi de la SCRP, dont le plus important est le RA, élaboré annuellement et qui représente le document "fédérateur" de l'ensemble du système de suivi de la mise en œuvre de la SCRP.

Dès lors, les personnes interrogées ont-elles soutenu que l'évaluation des politiques publiques commence progressivement à devenir une réalité au même titre que celle des projets et programmes. Ce résultat est bien évidemment le couronnement des efforts d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques au Bénin.

En ce qui concerne la périodicité des activités de suivi-évaluation, les échéances trimestrielle et annuelle ont été retenues par le SSE. Ainsi, le PTA et le PIP seront prioritairement analysés de manière trimestrielle

tandis que les Budgets-Programmes seront plutôt analysés annuellement. On peut donc en conclure que le PTA et le PIP font l'objet d'un examen plus rapproché que les autres documents de planification et de programmation.

Enfin, concernant le référentiel qui sert de fil conducteur aux activités de suivi-évaluation, les répondants ont tous déclaré tenir compte des éléments ci-après: une situation de référence de départ établie; des indicateurs déterminés à l'avance; des sources de données pré-identifiées; des méthodes de collecte de données pré-décrites; une fréquence de collecte de données planifiée; une responsabilité de collecte bien définie et des données recueillies comparées à la situation de base.

Toutefois, selon les acteurs, l'établissement des situations de base est moins systématique que la détermination des indicateurs de performance, même si ces derniers ne sont pas toujours objectivement vérifiables.

3.5 TECHNIQUES ET OUTILS DE COLLECTE DES DONNÉES ET INFORMATIONS

Selon les répondants, les principales techniques de collecte de données utilisées par le SSE sont, par ordre d'importance: le rapportage; les visites de terrain; les rencontres/réunions/ateliers de suivi-évaluation; les enquêtes. Aucun autre moyen de collecte en dehors de ceux-là n'a été signalé. En dehors du recours aux enquêtes qui n'est pas très usité, la plupart des organisations et institutions utilisent les autres outils d'information concomitamment.

En ce qui concerne les outils de travail, les répondants ont cité par ordre d'importance: les rapports d'activité; les fiches d'évaluation; le cadre logique et les logiciels.

3.6 FINANCEMENT DU SYSTÈME DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

Les ressources pour le fonctionnement du SSE sont aussi bien intérieures qu'extérieures. Ainsi, chacune des structures du SSE bénéficie d'une dotation annuelle du budget général de l'Etat dont le montant varie en fonction des spécificités de chacune d'elles. Les ministères sectoriels bénéficient d'une ligne de crédit PERAC spécifique au suivi-évaluation dans le cadre de la réforme budgétaire du même nom, d'un montant variant entre 50 et 100 millions de FCFA, soit environ 100 à 200 000 \$US.

Cependant, selon la majorité des personnes rencontrées, moins de 2% du budget de leur institution ou organisation a été consacré en 2011 aux activités de suivi-évaluation. Les proportions annoncées varient de 0,05% à 1,93%. Cette situation n'est pas de nature à favoriser une bonne pratique du SSE et elle en partie justifiée (selon les enquêtés) par l'accès difficile aux fonds PERAC (en raison des procédures).

Les partenaires les plus actifs dans le domaine du suivi-évaluation sont le Danemark (DANIDA), la Coopération allemande (GIZ), la Coopération Suisse, le PNUD, la Banque Mondiale, l'Union Européenne et les Pays-Bas. Comme appuis fournis par les PTF, on peut citer des projets de renforcement des capacités en matière de suivi-évaluation de la mise en œuvre de la SCRP, basés sur les Plans de Travail Triennaux 2005-2007 et 2010-2012. Ils ont été financés par les partenaires de la Corbeille Commune (DANIDA, GIZ et Coopération Suisse).

3.7 NIVEAU DE PROFESSIONNALISATION DU SYSTÈME DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

Le SSE au Bénin est marqué par un niveau d'organisation relativement élevé qui se traduit par l'existence de structures uniquement dévolues au suivi-évaluation des projets, programmes et politiques publiques.

Au niveau central, on retrouve le BEPP, la CSPEF, l'OCS et la DGSP. Au niveau sectoriel, la fonction de suivi-évaluation est assurée par les CSE. Au niveau décentralisé, les CCS et CDS sont mis en place pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la SCRP.

Or, le niveau de professionnalisation contraste avec ce niveau d'organisation. S'il est vrai que l'ensemble du système est animé par des agents dont la formation initiale prend largement en compte la thématique du suivi-évaluation (planificateurs, statisticiens, économistes et administrateurs gestionnaires de projets), ces agents bénéficient de peu de formations continues professionnalisées. Par ailleurs, toutes les personnes rencontrées soutiennent que leur effectif se trouve limité (parfois deux personnes, neuf dans le meilleur des cas). Cela constitue un facteur limitant de leurs activités.

S'agissant des formations continues professionnalisées, les résultats de l'enquête ont aussi révélé que les compétences de la quasi-totalité des personnes rencontrées proviennent de formations universitaires générales ou connexes aux sciences de l'évaluation, telle que la statistique ou l'économie ou encore parfois aux sciences sociales qui manipulent la planification telle que la sociologie par exemple. Les enquêtés

peuvent profiter de l'opportunité pour suivre des formations continues (sous forme de stages, de séminaires de formation ou de recyclages au Bénin ou à l'étranger, particulièrement au Canada et en France). Ils peuvent aussi bénéficier de la lecture de documents spécialisés et partager les expériences de leurs collègues.

Le niveau de professionnalisation du SSE peut s'apprécier à travers sa capacité à livrer à temps les produits attendus de son bon fonctionnement. Ainsi, le produit principal, à savoir le RA, est élaboré chaque année et sert de document de référence à la revue annuelle consacrée au dialogue Partenaires-Gouvernement sur la SCRP. De plus, sur la période 2007-2009, le SSE a produit les résultats de l'EMICOV, les tableaux de bord sociaux, les tableaux de bord de l'économie nationale, les rapports départementaux sur les OMD, les rapports annuels sur l'état d'avancement des projets et programmes, les rapports sur le profil social national, les rapports d'études d'impacts, les rapports de mise en œuvre du SILP.

Or, ces différentes réalisations ont manqué de synergie entre elles, et les documents ne sont pas toujours disponibles à temps pour enrichir le RA.

Ont également été notées une certaine réticence et une certaine lenteur dans la remontée de l'information ainsi qu'un défaut de synergie entre les CSE et les services statistiques au sein de certains ministères.

Tous ces dysfonctionnements n'ont pas permis de livrer tous les produits attendus (OCS, Août 2010). C'est pourquoi, les questions d'appropriation, de responsabilisation, de synergie, de complémentarité et d'efficacité sont au cœur de l'opérationnalisation du dispositif revu et actualisé dans le cadre de la SCRP 2011-2015 (CSPEF, 2012).

3.8 UTILISATION DES RÉSULTATS DU SYSTÈME DE SUIVI-ÉVALUATION DES PROJETS ET PROGRAMMES

L'utilisation des résultats du SSE s'analyse à deux niveaux: la prise de décision politique et la gestion du développement à travers la planification et la budgétisation des projets et programmes.

De manière générale, les résultats du SSE ne sont pas suffisamment pris en compte. Toutefois, on note quand même une évolution positive dans le temps du fait, entre autres, de la mise en œuvre progressive de la gestion axée sur les résultats dont l'un des principes est une prise de décision fondée sur des observations factuelles, l'accent étant mis désormais non plus sur les moyens mis en œuvre mais sur la réalisation des objectifs définis.

On peut citer des exemples de prise en compte des travaux de suivi et d'évaluation: la mise en place d'une revue du processus pour évaluer la chaîne PPBS (CESS Institue, 2010); l'utilisation des résultats de l'étude AIPS sur le foncier réalisée par l'OCS pour la formulation et la mise en œuvre de la réforme foncière dans le cadre du "Compact du Millenium Challenge Account" (CS, 2011); l'inscription de la Taxe de Développement Local comme impôt direct dans la Loi de Finances 2008 et l'élaboration d'un guide pour son recouvrement suite à la réalisation de l'étude AIPS sur la Taxe de Développement Local (CS, 2011); l'organisation en octobre 2011 par l'OCS d'un atelier régional sur l'utilisation des résultats d'analyse d'impact dans le processus de prise de décision.

3.9 UTILISATION DES RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS DE POLITIQUES PUBLIQUES

Plusieurs évaluations sont menées au Bénin aussi bien par les PTF que par l'Etat. Ainsi, le BEPP a réalisé entre 2009 et 2011 plusieurs évaluations de politiques et stratégies sectorielles (dans les domaines de l'agriculture, de l'éducation, de l'électrification rurale, des finances publiques, de la réforme administrative, de la décentralisation et de la santé). Il s'agit pour la plupart d'évaluations finales récapitulatives et endo-formatives mais également d'évaluation *in itinere* afin de s'assurer de la cohérence de la politique, de son efficacité et de son efficience, de l'adéquation entre les objectifs à atteindre et les moyens alloués, de l'efficacité du cadre organisationnel et institutionnel et de la durabilité des résultats.

Les résultats de ces évaluations sont utilisés pour aider à la prise de décisions (instructions du Conseil des Ministres sur la base des recommandations issues des rapports d'évaluation), pour s'informer (orientations des interventions futures), pour améliorer la mise en œuvre (création de nouvelles synergies au niveau des structures d'exécution et des PTF), pour capitaliser (mise en évidence des bonnes pratiques), pour informer et mobiliser la société civile et les bénéficiaires.

Les résultats servent au BEPP pour communiquer sur les évolutions du secteur, proposer de nouvelles réformes au Gouvernement, informer les populations, les 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. Les résultats lui permettent aussi de faire un suivi et de capitaliser.

4. BONNES PRATIQUES

Deux bonnes pratiques ont été identifiées dans le SSE du Bénin: l'élaboration de la Politique Nationale de l'Evaluation (PNE) des politiques publiques et le SILP.

4.1 LA POLITIQUE NATIONALE D'ÉVALUATION

4.1.1 Contexte d'élaboration

L'état des lieux de la fonction d'évaluation au Bénin a montré que la fonction évaluative n'est pas encore réellement ancrée dans les habitudes des organisations et institutions chargées de conduire les projets, programmes et politiques publiques au Bénin. Jusqu'à un passé récent, l'utilité des évaluations réalisées au Bénin est restée marginale et plusieurs facteurs freinent le développement de la pratique. Il s'agit notamment de l'insuffisance des ressources, du déficit d'informations statistiques, du déficit de ressources humaines, de la faible demande des responsables, de la mauvaise définition des mandats des structures et de la méconnaissance des méthodes d'évaluation.

Pour améliorer cette situation, de nombreuses mesures ont été identifiées pour le développement de l'évaluation, à savoir la responsabilisation d'une structure centrale, la mise à disposition de ressources financières conséquentes, la mise en place d'un cadre légal et réglementaire, le renforcement des capacités, la sensibilisation des décideurs, la promotion de la formation et l'harmonisation des approches des partenaires au développement conformément à la Déclaration de Paris et l'Agenda d'Action d'Accra.

C'est également en réponse aux dysfonctionnements identifiés qu'une PNE a été élaborée. Elle définit le cadre global pour la planification et la réalisation des évaluations ainsi que l'utilisation des informations tirées de ces évaluations, dans le cadre du système existant de gestion axée sur les résultats. La PNE est définie et mise en œuvre avec les acteurs du cadre institutionnel de l'évaluation des politiques publiques proposé et validé par toutes les parties prenantes au niveau national. Ce cadre est inclus dans le document de politique nationale d'évaluation.

Objectifs et champ d'application

La PNE a pour objectif de promouvoir la responsabilité institutionnelle dans la recherche de l'information et la responsabilisation des gestionnaires.

En outre, elle vise à promouvoir la culture évaluative au sein de l'administration publique, à promouvoir les outils nécessaires à l'appréciation des politiques publiques, à contribuer à l'optimisation et à l'utilisation rationnelle des ressources publiques, à aider à la capitalisation des connaissances et à la diffusion des bonnes pratiques de gestion publique, à renforcer la bonne gouvernance au sein de l'administration publique et à systématiser la reddition de compte aux institutions et citoyens.

Cette PNE s'applique au Gouvernement, à l'administration publique centrale et à ses structures déconcentrées ainsi qu'aux administrations décentralisées. Elle s'intègre à toute autre action publique conduite par la puissance publique et pouvant faire l'objet d'une évaluation, exception faite des interventions de l'Etat portant sur la sûreté nationale.

Contenu

La PNE retient plusieurs choix stratégiques pour que les ministères et organismes publics incorporent l'évaluation dans leurs pratiques de gestion.

En effet, il s'agit de concevoir des politiques, programmes et initiatives qui indiquent clairement les résultats attendus et comportent dès le départ des systèmes valides de mesure du rendement, d'établissement de rapports et de reddition de comptes. Il s'agit aussi d'évaluer d'une manière rigoureuse et objective les résultats ainsi que les répercussions directes et indirectes des politiques, initiatives, programmes et autres processus gouvernementaux permettant d'obtenir les résultats attendus.

En outre, la PNE donne des éléments de précision sur plusieurs aspects, à savoir la définition et le rôle de l'évaluation, sa place dans le cycle de gestion publique, sa distinction des fonctions de suivi, d'audit, d'inspection ou de contrôle.

Mise en oeuvre

Pour la mise en œuvre de la PNE, il est prévu trois catégories de mesures: réglementaires, organisationnelles et financières.

Les mesures réglementaires visent, entre autres, la professionnalisation de l'évaluation à travers la création à terme d'un corps professionnel au sein de l'administration et l'organisation de la pratique de l'évaluation pour qu'elle réponde à une démarche harmonisée. Quant aux mesures organisationnelles, elles portent sur l'organisation des CSE des ministères sectoriels pour prendre en charge de manière accrue et efficace la fonction évaluative. A cet égard, les CSE deviennent le point focal du BEPP pour les questions d'évaluation et sont responsabilisées pour l'élaboration du programme d'évaluation sectoriel de chaque ministère (programme opérationnel d'évaluation sur 5 ans).

En ce qui concerne les mesures financières, la PNE a prévu que les ministères et les organismes publics dégagent des ressources nécessaires à l'évaluation de leurs programmes sectoriels et à l'évaluation.

La mise en œuvre de la PNE implique la mise en place et le fonctionnement de toutes les structures du cadre institutionnel de l'évaluation des politiques publiques.

Il est à mentionner que les deux principales structures au niveau central, à savoir le BEPP et le Conseil National de l'Evaluation, ont un rôle capital à jouer dans la mise en œuvre de la PNE.

4.2 LE SUIVI D'IMPACT LOCAL PARTICIPATIF

Contexte et justificatif

Depuis l'élaboration en 2002 du premier DSRP 2003-2005 du Bénin, les secteurs de l'éducation (enseignement primaire et secondaire, enseignement technique et formation professionnelle), de la santé et de l'eau sont considérés comme prioritaires et des ressources substantielles y sont consacrées chaque année. Parallèlement, des réformes budgétaires ont été mises en place dans ces secteurs et permettent d'élaborer des budgets-programmes sur la base de planifications orientées vers des objectifs de développement et de planifier les dépenses à moyen terme. Cette planification est assortie d'indicateurs de résultats permettant le suivi des performances des stratégies sectorielles.

Par ailleurs, l'analyse des différents rapports d'avancement de la mise en œuvre de la SCRP et des performances sectorielles a clairement mis en évidence que l'amélioration des ressources ne se traduit pas toujours en changement positif des indicateurs de résultats, des effets et des impacts dans les secteurs. Se pose alors un problème d'efficacité des dépenses publiques.

Dans ces conditions, trois questions majeures se posent.

Comment savoir si les ressources, après allocation, sont bien parvenues là où elles avaient été affectées ?

Comment identifier les goulots d'étranglement dans le processus complexe de transformation des ressources (humaines, matérielles et financières) en indicateurs de performance des secteurs (exemple: taux d'achèvement dans le primaire, taux de desserte en eau potable, taux de fréquentation des services de santé, etc.)?

L'atteinte des objectifs quantitatifs globaux ne masque-t-elle pas des problèmes importants au niveau local et/ou ne se fait-elle pas au détriment de la qualité du service public?

Qu'est-ce que le SILP et quelle est sa finalité?

C'est pour mieux répondre aux questions posées ci-dessus que la démarche de SILP (qui s'inspire dans une large mesure de la démarche "Community Scorecards Process" développée par la Banque Mondiale) a été conçue et incorporée au SSE (OCS, 2008). L'idée générale est de compléter le système traditionnel de suivi-évaluation par un ensemble d'informations qui lui échappent dans son fonctionnement, notamment les aspects qualitatifs ou l'analyse de la satisfaction des populations. Il s'agit d'assurer une plus grande efficacité de l'action publique.

Le SILP est un processus itératif par lequel les acteurs concernés à divers niveaux, par un secteur de services publics ou socio communautaires donné, s'engagent dans l'analyse de la satisfaction des ménages qui sont destinataires des services offerts et dans l'analyse de l'impact de ces services sur leur niveau de vie. Ces acteurs s'engagent aussi dans le suivi des ressources financières, matérielles et humaines allouées à la réalisation de ces services ainsi que dans la mesure des performances des structures impliquées dans la fourniture desdits services.

Le processus du SILP est une démarche participative impliquant tant les acteurs de l'offre (prestataires

de services) que ceux de l'utilisation des services publics (usagers). Sa finalité est de trois ordres: accroître l'efficacité de l'allocation et de l'utilisation des ressources destinées à la fourniture des services (extrants) pour satisfaire les usagers; associer ces usagers au suivi et contrôle des dépenses publiques; accroître la qualité et la pertinence des prestations des services publics pour une amélioration effective des conditions de vie des populations.

Le SILP met les usagers et les producteurs de services publics et communautaires en situation d'évaluer ensemble la qualité de ces services, de suivre le cheminement des ressources publiques et communautaires affectées à ces services et de proposer des mesures correctives aux dysfonctionnements et déficits constatés. La traçabilité des ressources constitue un volet important du SILP dans la mesure où elle permet d'identifier les ressources publiques affectées à la réalisation du service, de vérifier leur transfert effectif au niveau auquel elles sont destinées, de questionner les mécanismes de leur affectation et de discuter de leur forces et insuffisances. Le traçage des dépenses publiques constitue une étape dans le suivi citoyen des dépenses publiques.

La mise en œuvre du SILP nécessite que les différents niveaux de la hiérarchie concernée soient réellement intéressés et disposés à s'engager dans un processus de remise en cause de soi et d'amélioration. A ce titre, un engagement politique formel au plus haut niveau est nécessaire. De même, le processus ne doit pas être perçu comme un système bureaucratique de contrôle et de sanction des fournisseurs de service par les usagers, ni de la hiérarchie sur les subalternes. Il doit plutôt être compris comme un processus d'apprentissage mutuel.

Stratégie de mise en œuvre

Les principales étapes de la mise en œuvre du SILP sont: une phase de monographie et d'entretiens préparatoires avant l'atelier de concertation; une phase de débat en groupes homogènes puis l'élaboration d'une matrice de critères d'évaluation des performances du service public et leur notation; une phase de partage des résultats de chaque groupe avec les autres qui aboutit à un consensus sur la nécessité d'agir pour régler les problèmes identifiés; une phase de planification concertée des mesures correctives et de prise d'engagement des acteurs locaux dans les domaines qui relèvent de leurs compétences; une nouvelle phase d'évaluation collective pour mesurer le chemin parcouru dans la mise en œuvre du plan d'actions et au besoin et planifier de nouvelles actions ou réorienter celles qui n'ont pas pu être exécutées.

Pour illustration, le tableau ci-après présente les principaux acteurs impliqués dans les différentes étapes du processus du SILP dans le secteur de l'éducation.

PRINCIPAUX ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LES ÉTAPES DU SILP EDUCATION

ACTIVITES	PRINCIPAUX ACTEURS	RESPONSABLE
Formation ou recyclage des ONG à la démarche SILP	<ul style="list-style-type: none"> ONG facilitatrices Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) 	OCS
Etat des lieux de l'enseignement maternel et primaire	<ul style="list-style-type: none"> MEMP INSAE Direction Départementale de l'Enseignement Maternel et Primaire (DDEMP) Circonscriptions scolaires 	ONG facilitatrices
Atelier départemental de lancement Elaboration des critères de choix des écoles Triage des écoles	<ul style="list-style-type: none"> OCS et MEMP (pour la supervision des activités) DDEMP Circonscriptions scolaires Mairies Association des Parents d'Elèves (APE) 	ONGs facilitatrices
Monographies des écoles	<ul style="list-style-type: none"> Populations APE Parents d'élèves Directeurs d'école Chef de circonscription scolaire Bureau de l'APE Mairies ONG du secteur de l'éducation actives dans la commune, dans le département 	ONG facilitatrices



Traçage des ressources du secteur	<ul style="list-style-type: none"> • Directeurs d'école • Mairies • MEMP • APE 	
Ateliers d'évaluation initiale communautaire et d'élaboration du plan d'action communautaire	<ul style="list-style-type: none"> • Populations • Parents d'élèves • Directeurs d'école • Bureau de l'APE • Elèves • Anciens élèves déscolarisés • Enseignants 	
Atelier de restitution des résultats des ateliers d'évaluation initiale et des résultats des ateliers de suivi des plans d'actions	<ul style="list-style-type: none"> • Préfecture de département • Mairies • DDEMP • Direction Départementale de l'Enseignement Secondaire et Technique et Professionnel (DDESTP) • Chefs de Circonscription Scolaire • Directeurs d'école • Présidents des différentes coordinations APE • Fédération départementale des APE • ONG et autres structures intervenant dans le secteur de l'éducation dans le département 	

Notons que dans le but de garantir l'objectivité des divers rapports et la transparence des conditions de mise en œuvre de la démarche, une ONG est recrutée pour servir de facilitateur.

Ses principales tâches sont:

- faire l'état des lieux du secteur de la santé dans le département concerné;
- préparer l'atelier départemental de lancement du SILP au cours duquel les écoles sont choisies selon les critères fixés par les acteurs de l'école eux-mêmes;
- inviter les parties prenantes à l'atelier départemental de lancement;
- conduire les ateliers d'évaluation des performances;
- faire le traçage des ressources;
- restituer aux niveaux communal et départemental les résultats des évaluations initiales des performances des écoles et des ateliers de suivi des plans d'actions.

La remontée des informations est aussi assurée par l'ONG facilitatrice qui transmet les informations des écoles vers la commune (la circonscription scolaire, mairie), le département (préfecture, Direction Départementale de l'Enseignement Maternel et Primaire) et l'OCS. L'OCS transmet au Ministre du Développement. Enfin, le Ministre du Développement transmet au MEMP.

Diagnostic et plan d'action mis en œuvre

La démarche SILP a été mise en œuvre dans les secteurs de l'éducation et de la santé et son expérimentation dans le secteur de l'eau est prévue pour 2012. Les diagnostics réalisés et les plans d'actions mis en œuvre sont synthétisés ci-après.

DIAGNOSTIC ET PLAN D'ACTION MIS EN ŒUVRE AU NIVEAU DU SECTEUR DE L'ÉDUCATION

Au niveau communautaire, la mise en œuvre du SILP a été confiée à des ONG partenaires bien implantées dans chaque localité et recrutées comme facilitatrices et prestataires de services.

Le traçage des ressources a permis d'identifier les dysfonctionnements suivant: la répartition des manuels se fait au niveau central de manière peu compréhensible et les manuels parvenant aux écoles ne sont pas souvent adaptés aux besoins; la répartition des tables/bancs n'est pas optimale puisque certaines écoles en reçoivent plus qu'elles n'en ont besoin tandis que d'autres en manquent; certaines ressources prévues ne sont pas parvenues aux écoles, ou ne sont parvenues que de manière partielle ou encore ne répondaient pas aux besoins; l'information au sujet de certaines ressources ne les a pas précédées, ni même accompagnées; aucune obligation de compte-rendu n'est attachée aux ressources allouées; le compte-rendu de l'utilisation des ressources scolaires est purement comptable et ne permet pas de suivre leur bonne utilisation.

Plusieurs activités ont été réalisées, à savoir: la formation méthodologique de sept ONG facilitatrices et prestataires de services sur le processus SILP; la réalisation de l'état des lieux du secteur de l'éducation

dans chaque département; l'organisation des ateliers départementaux de lancement; l'élaboration des monographies; l'organisation des ateliers d'évaluation concertée des performances des écoles; l'organisation des ateliers départementaux de restitution des ateliers d'évaluation concertée; l'élaboration des rapports.

DIAGNOSTIC ET PLAN D'ACTION MIS EN ŒUVRE AU NIVEAU DU SECTEUR DE LA SANTÉ

Les problèmes relevés au cours des phases de diagnostic et d'évaluation de performance sont: l'insuffisance du personnel qualifié au niveau de tous les centres de santé; le mauvais accueil des patients par le personnel de santé surtout la nuit; l'insuffisance de prise en charge des indigents malgré la disponibilité des ressources; la faible fréquentation des centres de santé par les femmes en raison de l'insuffisance des locaux; la corruption et le rançonnement des malades; la faible implication des comités de gestion dans la gestion des centres de santé; le délabrement et la dégradation de certaines formations sanitaires; l'insuffisance, la vétusté et parfois l'inexistence d'équipements et de matériels médico-sanitaires nécessaires pour assurer une prestation de qualité.

Des activités ont été réalisées, comme: le rappel méthodologique sur le processus SILP avec l'ONG facilitatrice; le démarrage de la mise en œuvre du processus dans chaque département par chaque ONG; la réalisation de l'état des lieux du secteur de la santé; l'organisation de l'atelier départemental de lancement; l'élaboration des monographies; l'organisation des ateliers d'évaluation concertée des performances des formations sanitaires; l'organisation des ateliers départementaux de restitution des ateliers d'évaluation concertée; l'élaboration des rapports.

Effets engendrés, recommandations et leçons apprises

EFFETS ENGENDRÉS DANS LE SECTEUR DE L'ÉDUCATION

Les niveaux et les degrés de mise en œuvre des plans d'actions élaborés aux cours des ateliers de planification varient d'une école à une autre et d'une rubrique à une autre. Des actions concrètes ont été initiées et réalisées et ont donné des résultats concrets. Leur impact peut se résumer à:

- une amélioration quantitative et qualitative des infrastructures et de l'environnement scolaires (construction de modules de classes; assainissement de l'école; mise en place de meilleures conditions d'hygiène à travers la qualité de l'eau potable et la propreté des salles de classes; sécurisation du domaine scolaire à travers la mise en place des serrures pour portes et fenêtres autrefois laissées ouvertes, ainsi que des murs pour clôturer le site scolaire);
- une amélioration des conditions de vies des enseignants (prise en charge du logement des enseignants par les communautés, soit à travers la construction de logements communautaires pour les enseignants, soit par l'hébergement de ces derniers dans les logements construits par des personnes privées de la localité);
- une meilleure participation des communautés à la gestion de l'école (dans la plupart des écoles SILP, les membres des bureaux APE ont reconnu avoir été associés par les directeurs à l'élaboration des budgets de leur école et parfois même à la gestion des subventions; aussi, les parents ne voient-ils plus l'école comme l'affaire des seuls enseignants);
- une amélioration significative de la gestion financière de l'école (cogestion des subventions de l'école avec l'adhésion de tous les acteurs de l'école à la mise en œuvre des actions planifiées; les directeurs d'école ont créé des lignes budgétaires sur les subventions de l'Etat pour l'acquisition de quelques matériels et manuels scolaires conformément aux engagements pris aux cours des ateliers SILP);
- une amélioration des performances scolaires (au cours des ateliers de suivi, les enseignants ont estimé que des efforts ont été faits notamment en termes de réduction des cas d'abandons et d'amélioration de l'effectif des élèves portant la tenue exigée);
- une amélioration du système de gestion locale (amélioration du dialogue entre les divers acteurs tels que les enseignants, la communauté locale et l'APE; démocratisation du système de gestion de l'école).

RECOMMANDATIONS DANS LE SECTEUR DE L'ÉDUCATION

Au regard des évidences révélées par le SILP, des recommandations ont été formulées à l'Etat central et aux communautés.

S'agissant de l'Etat central, les recommandations sont:

- accroître le rythme de réalisation des infrastructures scolaires en accordant la priorité aux écoles en discontinuité éducative et aux écoles ayant des salles de classes sous apatam;
- obliger les structures sous tutelle à rendre compte des informations et à les faire remonter;
- servir davantage les écoles en tables et bancs et revoir le processus d'allocation pour le rendre plus optimal afin d'éviter les fossés observés entre écoles;
- informer davantage les membres des APE ainsi que les membres du comité de gestion du point de toutes des ressources obtenues en vue d'une meilleure traçabilité;
- faire respecter par les différents acteurs de l'éducation les textes réglementaires en vigueur afin d'éviter le refus de certains enseignants de rejoindre leur nouveau poste lors des mutations;
- doter davantage les écoles de manuels scolaires afin de respecter la norme Ecole de Qualité Fondamentale (EQF);
- sanctionner les comportements déviants dans le secteur (absentéisme, détournement de manuels scolaires, de mobiliers et autres);
- renforcer les capacités des acteurs du système éducatif dans le domaine pédagogique et dans la gestion financière et organisationnelle de l'école.

Les communautés doivent quant à elles s'intéresser davantage aux questions touchant à la vie de l'école, en veillant à l'utilisation rationnelle des ressources allouées aux écoles et en participant de façon active aux processus de prise de décision dans l'école.

La fin de la phase d'extension a été sanctionnée par un atelier de capitalisation au cours duquel des enseignements ont été tirés de la mise en œuvre de la phase d'extension.

Il a été décidé de transférer la mise en œuvre de la démarche SILP dans le secteur de l'éducation primaire au MEMP avec une implication effective des communes. Le MEMP envisage d'étendre la démarche à toutes les écoles du Bénin mais dans un premier temps avec l'appui conseil de l'OCS, il est prévu d'étendre aux autres cinq départements restants.

LEÇONS APPRISES DANS LE SECTEUR DE L'ÉDUCATION

Au titre des leçons apprises, on peut retenir que l'implication effective des communautés dans la gestion de l'école améliore d'une part, les performances scolaires (en termes d'accès et de maintien des élèves à l'école et d'amélioration des taux de passage) et d'autre part, la gouvernance scolaire en termes de transparence et d'efficacité.

EFFETS ENGENDRÉS DANS LE SECTEUR DE LA SANTÉ

La mise en œuvre des plans d'actions élaborés dans le secteur de la santé a permis d'atteindre des résultats, à savoir:

- une amélioration du dialogue social entre les différents acteurs qui interviennent dans la gestion des centres de santé (les comités de gestion des centres de santé, les élus locaux, les différentes communautés et le personnel de santé) dont la conséquence est une meilleure prise de conscience, une plus grande présence au poste, un meilleur accueil aux usagers, une meilleure connaissance de l'environnement de travail par les responsables des centres de santé, une meilleure implication des élus locaux dans la gestion des formations sanitaires et une meilleure implication des services déconcentrés de la santé dans la résolution des problèmes des formations sanitaires;
- une amélioration de la gestion des formations sanitaires en ce qui concerne la transparence dans les tarifs des soins, les prix des produits et les conditions de prise en charge et d'évacuations sanitaires, la meilleure circulation de l'information tant sur le budget alloué par l'Etat pour le fonctionnement de chaque centre de santé que sur les besoins de différentes formations sanitaires en personnel, matériels et équipements, infrastructures, etc.;
- une amélioration de l'environnement sanitaire, à savoir une meilleure salubrité dans les centres de santé et une plus grande surveillance quant à l'utilisation de médicaments de la rue dans le centre de santé;
- une baisse de la pratique du rançonnement et de la corruption.

RECOMMANDATIONS DANS LE SECTEUR DE LA SANTÉ

Au regard du nombre réduit de formations sanitaires investiguées, les recommandations formulées concernent spécifiquement la zone sanitaire étudiée. Toutefois, il est certain que ces recommandations sont applicables à la majorité des formations sanitaires du pays.

Ainsi, ces recommandations sont:

- accroître le rythme de réalisation des infrastructures sanitaires pour couvrir les cas de délabrement avancé et les besoins non encore satisfaits;
- doter les formations sanitaires des équipements et du matériel adéquats pour la prise en charge correcte des patients;
- informer davantage les membres du comité de gestion du centre de santé de toutes les ressources en vue d'une meilleure traçabilité;
- sanctionner les comportements déviants dans le secteur (absentéisme, rançonnement, corruption, détournement de médicaments, vente illicite de médicaments de la rue).

LEÇONS APPRISES DANS LE SECTEUR DE LA SANTÉ

Dans le secteur de la santé, la principale leçon apprise est que la transparence dans les tarifs des soins, dans les prix des produits et dans les conditions de prise en charge et d'évacuations sanitaires, assure la baisse des pratiques de rançonnement et de la corruption.

Défis majeurs à relever pour la consolidation du SILP

Au total, le SILP a eu sans nul doute des succès remarquables dans sa mise en œuvre.

Mais de nombreux défis restent encore à relever quant à la pérennisation des acquis de cet instrument (GIZ/ACMERP, 2011) s'agissant notamment:

- de l'appropriation de la démarche par les différentes structures impliquées dans sa mise en œuvre;
- de la gestion du savoir et de capitalisation des acquis au sein des structures partenaires;
- de la fonctionnalité des mécanismes de circulation de l'information aux trois niveaux (local, départemental et national);
- de l'exercice effectif par la société civile du contrôle citoyen de l'action publique des ressources affectées aux services publics;
- du respect des principes de bonne gouvernance que le SILP a contribué à mettre en place dans les secteurs concernés.

5. CONCLUSION

Le SSE au Bénin est encore en construction. En principe, un SSE a trois fonctions essentielles: une fonction statistique, une fonction d'analyse et d'évaluation et une fonction d'aide à la décision. Le constat est que ce système peine encore à être entièrement opérationnel notamment sur le plan technique. Malgré la volonté marquée des gouvernants d'accompagner le développement du système, il reste tout de même affaibli par plusieurs difficultés dont, entre autres:

- **au niveau du suivi:** des faiblesses en ressources humaines et en moyens financiers des CSE; une faiblesse des outils logiciels et techniques pour effectuer le suivi; une forte mobilité des cadres disposant des capacités nécessaires à la mise en œuvre des activités; une faiblesse de la production statistique qui empêche la réalisation efficace du suivi et donc de l'évaluation;
- **au niveau de l'évaluation:** la quasi-inexistence sur le plan national de formations adaptées; le faible taux d'évaluateurs expérimentés au sein de l'administration; la méconnaissance des normes et des techniques d'évaluation par les consultants; les résistances de certains gestionnaires face à l'évaluation; la faible autonomie des structures d'évaluation; les faibles ressources allouées à l'évaluation; la faible capacité évaluative (insuffisance d'outils, de standards et de normes, insuffisance de formations spécifiques en évaluation); l'inexistence d'un système de centralisation des résultats des évaluations.

Beaucoup d'évolutions sont notées mais les efforts faits doivent se poursuivre et être accrus pour que le SSE parvienne à remplir pleinement ses différentes fonctions.



Il est attendu que la mise en œuvre de la PNE, ainsi que les efforts entrepris pour rendre plus cohérentes et efficaces les actions menées par les structures dans le cadre du suivi et de l'évaluation de la SCRP, serviront à diffuser plus largement la culture évaluative, à intensifier le suivi et l'évaluation et à renforcer leur utilisation dans le processus de développement.

De nombreuses initiatives prévues par la PNE et le dispositif de la SCRP sont en cours et aideront dans la pratique à renforcer l'intégration et l'efficacité du système national de suivi et de l'évaluation.

L'utilisation de l'évaluation au Bénin en est à ses débuts et offre de bonnes perspectives. La peur de l'évaluation a été de tout temps un facteur de blocage important que la mise en place du BEPP et ses actions d'information et de communication parviennent à dissiper progressivement.

Il est également attendu que dans les années à venir, les processus d'évaluation des politiques publiques soient encore plus inclusifs et participatifs, de manière à permettre une utilisation rationnelle et systématique des résultats des évaluations. L'expérience des évaluations de politiques publiques réalisées par le BEPP prouve qu'une utilisation optimale est possible notamment si la question du suivi des recommandations est convenablement prise en charge.

Quant au document de Politique Nationale d'Evaluation, il s'inscrit dans la dynamique actuelle du Gouvernement d'utiliser l'évaluation afin d'accroître l'efficacité des politiques publiques pour une meilleure prise en charge des besoins réels des populations.

Le développement de la pratique évaluative au Bénin ayant été reconnu comme une nécessité par toutes les parties prenantes au processus de développement, la PNE constitue un outil fédérateur pour la concrétisation de cette ambition. Il est attendu que sa mise en œuvre à partir de 2012 permette au Bénin de donner l'exemple en matière d'évaluation en transformant progressivement son administration en une organisation apprenante.

Enfin, pour appuyer les efforts du développement au niveau national, il est recommandé à court et moyen termes:

- de renforcer les capacités des structures chargées du suivi et de l'évaluation tant par des formations que par de l'appui institutionnel;
- de mettre à profit des possibilités d'initiatives régionales de renforcement de capacités en suivi et en évaluation pour accompagner les structures et pouvoir suppléer le déficit de formation des cadres;
- d'aider à la mise en place de formations adaptées dans le domaine du suivi et de l'évaluation pour accompagner la mise à niveau des consultants nationaux;
- de multiplier les cadres de concertations régionaux et continentaux dans une approche de coopération sud-sud pour le développement du suivi et de l'évaluation;
- de définir des mécanismes ou garantir des sources de financement stables et pérennes pour les activités du système;
- d'aider les pays à développer des systèmes propres de suivi-évaluation mieux adaptés aux réalités nationales et aux besoins réels de reddition des comptes.

A long terme, il est recommandé de renforcer les dispositifs institutionnels, réglementaires, légaux voire constitutionnels pour garantir la pérennité, la sécurité et l'obligation de suivre et d'évaluer les politiques publiques.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BEAP, (2008). Fiche stratégique sur l'évaluation. (Cotonou: BEPP)
- BEAP, (2009). Stratégie et dispositif d'évaluation du Bureau d'Evaluation de l'Action Publique. (Cotonou: BEPP)
- BEPP, (2009). Evaluation de la politique de développement du secteur agricole au Bénin. (Cotonou: BEPP)
- BEPP, (2009). Charte du Bureau d'Evaluation des Politiques Publiques. (Cotonou: BEPP)
- BEPP, (2009). Cadre Institutionnel de l'Evaluation des Politiques Publiques. (Cotonou: BEPP)
- BEPP, (2010). Étude diagnostique des capacités nationales en évaluation au Bénin. (Cotonou: BEPP)
- BEPP, (2010). Evaluation de la politique d'électrification rurale du Bénin. (Cotonou: BEPP)
- BEPP, (2010). Evaluation de la politique mise en œuvre dans le domaine de l'enseignement technique et de la formation professionnelle: Etat des lieux. (Cotonou: BEPP)
- BEPP, (2010). Evaluation de la déconcentration budgétaire au Bénin: Etat des lieux de la mise en œuvre de la réforme au Bénin. (Cotonou: BEPP)
- BEPP, (2012). Politique Nationale d'Evaluation. (Cotonou: BEPP)
- CCAD, (2010). Etat des lieux du financement du développement, de l'aide au développement et de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au Bénin. (Cotonou: CCAD)
- CCAD, (Avril-Mai 2010). Politique Nationale de l'Aide au Développement. (Cotonou: CCAD)
- CESS, Institut (2010). Evaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Bénin. (Cotonou: CESS)
- COWI, (2006). Etat des lieux de l'efficacité de l'aide. (Cotonou: COWI)
- COWI, (2008). Rapport sur l'efficacité de l'aide. (Cotonou: COWI)
- CSPEF, (2011). Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté 2011-2015. (Cotonou: CSPEF)
- CSPEF, (2012). Guide d'opérationnalisation du dispositif de suivi-évaluation de la SCRP 2011-2015. (Cotonou: CSPEF)
- DJIDJOHO, A. (2011). Présentation sur la pratique et utilisation de l'évaluation des politiques publiques au Bénin. (Cotonou: BEPP)
- EEC, (2002). Evaluation diagnostic du dispositif de suivi-évaluation de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté du Bénin. (Cotonou: EEC)
- GIZ/ACMERP, (2011). Evaluation de la mise en œuvre du SILP dans le secteur de l'éducation.
- INSAE, (2007). Stratégie Nationale de Développement de la Statistique. (Cotonou: INSAE)
- INSAE, (2011). Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages 2. (Cotonou: INSAE)
- OCS, (2008). Suivi d'impact Local Participatif. (Cotonou: OCS)
- OCS, (Mars 2010). Plan Triennal de Travail 2010-2012 pour le renforcement des capacités de suivi-évaluation de la mise en œuvre de la SCRP. (Cotonou: OCS)
- OCS, (Août 2010). Document de Suivi des Indicateurs de la SCRP. (Cotonou: OCS)
- OCS, (2011). Présentation sur les activités de l'OCS. (Cotonou: OCS)

REPUBLIC OF GHANA

AUTHORS: CHARLES AMOATEY



RESUME (EXECUTIVE SUMMARY IN FRENCH)

INTRODUCTION

Depuis que le Ghana a obtenu son indépendance en 1957, les gouvernements qui se sont succédés ont entrepris, avec des degrés de réussites différents, des politiques, programmes et projets, afin d'accélérer la croissance de l'économie ghanéenne et améliorer le niveau de vie des populations. Ces interventions ont souvent été exprimées sous forme de cadres politiques ou plans de développement national autour desquels les efforts de développement nationaux sont coordonnés, suivis et évalués.

Au cours de la dernière décennie, le suivi-évaluation est devenue une partie intégrale du processus de formulation de politique et de mise en œuvre au Ghana. Les résultats du processus de suivi-évaluation sont exploités dans le cadre de la planification du développement national; de l'appui à la conception de la politique et programme sectoriels; du processus d'affectation budgétaire; du renforcement de la transparence et la redevabilité dans la gestion des ressources nationales; afin d'encourager l'amélioration continue dans la gestion des politiques publiques, de même que dans le dialogue politique au sein du Gouvernement et entre le gouvernement et les organisations de la société civile et les partenaires au développement.

En 1995, le gouvernement a adopté une politique de développement national, dénommée Vision 2020 qui visait à faire du Ghana un pays à revenu moyens d'ici 2020. Pour réaliser cette vision, deux grands programmes de développement ont été mis en œuvre, chacun étant soutenu par un cadre institutionnel de suivi-évaluation appliqué à tous les niveaux. Le *Ghana Poverty Reduction Strategy* (GPRS I)¹, focalisé sur la stabilité macroéconomique et la gouvernance, a été mis en œuvre de 2003 – 2005. Après le succès de l'exécution du GPRS I, le *Growth and Poverty Reduction Strategy II* (GPRS II)², focalisé sur la croissance comme base pour une réduction soutenue de la pauvreté, a été mise en œuvre pendant la période de 2006-2009. Suite aux résultats probants des ces politiques de développement à moyen-terme, le Ghana est parvenu au statut de pays à revenu moyen en novembre 2010, soit dix ans plus tôt que prévu. Le *Ghana Shared Growth and Development Agenda* (GSGDA-2010-2013)³ constitue le cadre national de développement à moyen-terme actuel, et met l'accent sur l'accélération de la création d'emplois, la génération de revenus, et le partage de la croissance.

LE SYSTÈME DE SUIVI-ÉVALUATION DU GHANA

Le Plan National de Suivi-Evaluation du Ghana est conçu sur la base de l'ensemble des principes suivants: appropriation nationale; leadership par le gouvernement; participation des acteurs; accès facile à l'information; et harmonisation de l'information et alignement aux processus nationaux. Les dispositifs institutionnels pour les processus de suivi-évaluation au niveaux sectoriel et de district ont été tous conçus afin de faciliter la participation active des acteurs et veiller à ce que les recommandations des politiques soient pertinentes et contribuent réellement à la formulation de politique et à une allocation et une utilisation efficaces des ressources.

Les dispositifs institutionnels du suivi-évaluation des politiques et programmes de l'état sont tirés principalement du système politique et administratif du pays, qui est lui-même ancré dans la constitution du pays. Sous la constitution de 1992 du Ghana, le *National Development Planning Commission* (NDPC)⁴ est chargé de coordonner la préparation et veiller à la mise en œuvre effective des politiques, plans et stratégies de développement national approuvés, et de coordonner le suivi-évaluation de ces plans et stratégies dans un système politique décentralisé (Loi sur la Commission Nationale de Planification du Développement, 1994 (Loi 479) et la loi sur la Planification du Développement National (Systèmes), 1994, (Loi 480)). Comme conséquence de ces rôles et responsabilités uniques, la responsabilité technique de la coordination du système de suivi-évaluation est confiée à la NDPC, en collaboration avec le Service Statistique du Ghana (GSS), et le Ministère des Finances et de la Planification Economique (MFPE).

En vue de renforcer les capacités des secteurs, régions, et districts à répondre aux besoins actuels du suivi-évaluation aux niveaux national, sectoriel et des districts, des directives de suivi-évaluation ont été

1 Stratégie de Réduction de la Pauvreté du Ghana

2 Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté

3 Programme de Développement et de Croissance Partagée du Ghana (GSGDA – 2010-2013)

4 Commission Nationale de Planification du Développement



élaborées pour les secteurs et districts, qui visent à les assister dans la préparation de leurs propres plans de suivi-évaluation. Ceci a pour objectif de garantir que tous les secteurs et districts préparent des Rapports d'Avancement Annuels (RAA), sur la mise en œuvre des plans respectivement et sur la base de l'ensemble des indicateurs approuvés. Le système National de Suivi-Evaluation est une compilation de tous les plans de suivi-évaluation du pays, depuis les plans des projets et programmes, aux plans sectoriels (NDPC, 2009).

ETABLIR LE LIEN ENTRE LA PLANIFICATION, LE SUIVI-ÉVALUATION ET LA BUDGÉTISATION

Le système de gestion du Ghana essaie de faire le lien entre la politique nationale, les plans de développement et le cadre nationale de suivi-évaluation, et le système de budgétisation avec les mécanismes de réponses nécessaires. En particulier, le gouvernement cherche à utiliser les résultats obtenus à travers le système de suivi-évaluation pour améliorer l'affectation des ressources et également aider à la formulation des futurs Plans de Développement National. Le cadre assure également que le budget national annuel et le processus de préparation budgétaire prennent en compte les priorités du cadre actuel de politique de développement national – le GSGDA.

Le ministère des finances fait le suivi et évalue l'impact de la politique fiscale sur la performance sectorielle des MDI et des Assemblées de district pour s'assurer que les allocations budgétaires sont utilisées pour financer des activités qui mènent à la réalisation des objectifs sectoriels. Le ministère analyse également l'impact de la politique fiscale sur la croissance sectorielle, fait le suivi des taux de croissance des secteurs et consulte le Service de Statistique du Ghana (GSS) pour s'assurer que des statistiques précises et fiables sont rapportées pour la prochaine formulation de politique.

CONCLUSION

D'importants progrès ont été réalisés après plusieurs années de mise en œuvre du système de suivi-évaluation national. Les délais mis pour produire les résultats clés du processus de suivi national, les rapports nationaux d'avancement annuels, et la qualité et dates de publication des rapports continuent de s'améliorer. En outre, presque tous les districts préparent désormais leurs propres plans de suivi-évaluation dans le cadre du processus d'institutionnalisation et de décentralisation du suivi-évaluation à tous les niveaux.

Néanmoins, l'existence d'un plan de suivi-évaluation pour l'amélioration de la gouvernance et la fourniture de services publics n'a pas abouti au développement total et l'institutionnalisation des fonctions de suivi-évaluation et de statistiques nécessaires dans le secteur public. Le système national de suivi-évaluation continue de rencontrer de sérieuses difficultés financières en plus des contraintes de capacités institutionnelles, opérationnelles et techniques, de même que les problèmes d'informations parcellaires et non coordonnées, en particulier au niveau sectoriel. Pour relever ces défis, il sera nécessaire de renforcer les dispositifs institutionnels actuels avec les capacités adéquates afin de soutenir et préserver un système de suivi-évaluation effectif, les mécanismes de suivi-évaluation existants devront être renforcés, harmonisés et coordonnés de façon efficace.

ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

APR	Annual Progress Report
CG	Consultative Group
CMA	Central Management Agency
CSO	Civil Society Organisation
CSPG	Cross Sectoral Planning Group
DA	District Assembly
DACF	District Assembly Common Fund
DMG	District Monitoring Group
DPCU	District Planning Coordinating Unit
DP	Development Partner
EBPM	Evidence-Based Policy Making
GoG	Government of Ghana
GIPC	Ghana Investment Promotion Centre
GLSS	Ghana Living Standards Survey
GPRS I	Ghana Poverty Reduction Strategy
GPRS II	Growth and Poverty Reduction Strategy
GSGDA	Ghana Shared Growth and Development Agenda
GSS	Ghana Statistical Service
HIPC	Heavily Indebted Poor Country
IMF	International Monetary Fund
ISD	Information Services Department
MDAs	Ministries, Departments and Agencies
MDBS	Multi-Donor Budgetary Support
MDGs	Millennium Development Goals
MMDAs	Metropolitan, Municipal and District Assemblies
MOFEP	Ministry Finance and Economic Planning
MTDP	Medium Term Development Planning Framework
MLGRD	Ministry of Local Government and Rural Development
MTEF	Medium Term Expenditure framework
NDC	National Democratic Congress
NDPC	National Development Planning Commission
NGO	Non-Governmental Organisation
NSDS	National Strategy for the Development of Statistics
NSS	National Statistical System
OHCS	Office of the Head of Civil Service
OoP	Office of the President
PAC	Public Accounts Committee
PEOU	Policy Evaluation and Oversight Unit
PPMEDs	Policy Planning, Monitoring and Evaluation Departments
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
RMGs	Regional Monitoring Groups
RPCUs	Regional Planning Coordinating Units
SMTDP	Sector Medium Term Development Plan

EXECUTIVE SUMMARY

Since Ghana gained independence in March 1957, successive governments have developed and implemented policies, programmes and projects aimed at accelerating the economic growth of the country and raising living standards of the citizenry.

Efforts have been made to integrate Monitoring and Evaluation (M&E) with the policy formulation and implementation processes in Ghana. The Annual Progress Report (APR) is the main output of the M&E process. The system of the Annual Progress Reports are intended to inform sector policy and programme design as well as budget allocations. Integrated within the M&E system are mechanisms to improve processes of dialogue within government, and with civil society organisations and development partners.

In 1995, the government adopted a national development policy, known as *Vision 2020: The First Step*, aimed at transforming Ghana into a middle-income country by the year 2020. To direct work towards this vision, two poverty reduction strategies have been implemented. The *Ghana Poverty Reduction Strategy* (GPRS I), with a focus on macroeconomic stability and governance, was implemented from 2003 to 2005. The second, the *Growth and Poverty Reduction Strategy* (GPRS II), emphasised economic expansion as the basis for sustained poverty reduction and was implemented in the period between 2006 and 2009. Following successful outcomes from these medium term development policies, Ghana achieved lower middle-income status in November 2010, ten years earlier than planned (Bank, 2012a). The current medium term development national framework is called the *Ghana Shared Growth and Development Agenda* (GSGDA, 2010-2013) and focuses on accelerating employment creation, income generation and shared growth.

THE GHANA M&E SYSTEM

The M&E system currently in operation was developed mainly during GPRS II and was updated for the new Growth and Development Agenda with more in-depth guidance for the District and Sector levels (NDPC, 2009). There are six key principles underpinning the *Ghana National M&E System* (NDPC, 2006: 2). These are: (i) Leadership by government; (ii) national ownership; (iii) easy access to information; (iv) stakeholder participation; (v) harmonisation of information, and (vi) alignment to national processes.

The institutional arrangements for both sector and district M&E processes have been designed to encourage active participation of a range of key partners in the development process. The current institutional arrangements of the M&E systems are intended to support reviews of policies and improve on the efficiency of resource allocations, such as through new coordination mechanisms. Ghana's 1992 constitution (GoG 1992: Section 87 2 e) provides the base of the institutional arrangements by mandating the National Development and Planning Commission (NDPC) "to monitor, evaluate and coordinate development policies." This mandate is implemented through a range of processes across all tiers of government.

The mandate of the NDPC in relation to M&E is further elaborated within the National Development Planning Commission Act, 1994 (Act 479) and the National Development Planning (Systems) Act, 1994 (Act 480). In addition to the NDPC the Ministry of Finance and Economic Planning (MOFEP) and the Ghana Statistical Service (GSS) is responsible for the technical components of the National M&E system.

The NDPC has developed M&E guidelines to assist other areas of government, such as districts, sectors, and agencies to prepare their own M&E plans. The expectation is that each tier of government has the capacity to tailor make an appropriate M&E plan and analyse the issues that arise. The objective is to ensure that sectors and districts prepare their own Annual Progress Reports on the implementation of plans based on an agreed set of indicators. The national progress report is therefore an aggregation of the various district- and sector-wide plans (NDPC, 2009).

LINKING PLANNING AND M&E TO BUDGETING

Ghana has sought to develop an integrated policy, planning, budgeting and M&E system. In particular, the government seeks to use the results obtained through the M&E system to improve resource allocation and assist in the formulation of future national development plans, including sector and district plans.

The Ministry of Finance uses M&E tools in its oversight of ministries, departments, agencies and district assemblies to ensure that budgetary allocations are used to fund activities that lead to the realisation of sectoral targets. The Ministry also examines the impact of fiscal policy on sectoral growth, tracks the growth rates of the sectors and collaborates with the Ghana Statistical Service to ensure accurate and reliable statistics are reported.

CONCLUSION

After years of implementing M&E systems at various levels of government, some progress has been made. There has been an improvement in the quality of the M&E report, as well as the time taken in preparing the Annual Progress Reports at national, sector and district levels. Also, almost all districts now prepare their own M&E plans as part of the process of institutionalising and decentralising M&E at all levels.

Notwithstanding the progress made so far, M&E has not been fully institutionalised in the public sector. The NDPC's M&E department has very limited human and financial resources. Furthermore, with the formation of the Policy Evaluation and Oversight Unit (PEOU) in the President's office, there are two different sources for messages about M&E across government that are not coordinated. Most M&E requirements, especially when it comes to evaluation, are still driven by development partners. The national M&E system still faces several constraints, such as inadequate funding as well as insufficient operational and technical capacity for M&E in the public sector. Coordination of M&E information, especially at the sector level, is also a major challenge.

1. INTRODUCTION

Ghana is located in West Africa. It is bordered by Côte d'Ivoire (Ivory Coast) to the west, Burkina Faso to the north, Togo to the east, and the Gulf of Guinea to the south. In 1957, Ghana became the first sub-Saharan African nation to achieve independence from European colonialism.

Ghana has a total land area of 238,537 km² (92,100 sq. miles) stretching 672 km north-to-south and 357 km east-to-west. Ghana is about the same size as Great Britain. Out of a total land area of 23 million hectares, 13 million hectares is suitable for agricultural production, with 5.3 million hectares of these under cultivation (GIPC, 2012).

Provisional figures from the 2010 census indicate that Ghana's population is now 24,223,431. This is made up of 12,421,770 females and 11,801,661 males (GSS, 2011). Most of the population is concentrated in the southern part of the country with the highest density occurring in urban and cocoa-producing areas.

The economy of Ghana has a diverse and rich resource base, although in 2010, it ranked only 25th highest in Africa with GDP per capita at US\$1468 (PPP at 2005 prices) (Bank 2012b). The country gained lower middle-income status in 2010. Ghana remains somewhat dependent on international financial and technical assistance, as well as the remittances of the extensive Ghanaian diaspora. Gold, timber, cocoa, diamond, bauxite, and manganese exports are major sources of foreign exchange. An oilfield reported to contain up to 3 billion barrels of light crude oil, was discovered in 2007. Oil exploration is ongoing and the amount of oil continues to increase (RIGZONE, 2008).

The domestic economy continues to revolve around subsistence agriculture, which accounts for 35% of GDP and employs 55% of the work force, mainly small landholders. According to the World Bank, Ghana's per capita income has only grown by about 25% over the past 40 years at PPP. The current economic outlook for Ghana is positive with a projected GDP growth of 8.3% (Outlook, 2012).

Ghana practices a multiparty parliamentary democracy based on the 1992 constitution. The Constitution provides for a unitary state governed by a President and Cabinet, and a Unicameral National Assembly. The Constitution entrenches the separation of powers and offers appropriate checks and balances. The presidency has a four-year term and an incumbent can serve for a maximum of two terms.

The Supreme Court is the apex of Ghana's judiciary and is headed by the Chief Justice. The legal system is based on English common law, where courts are bound to abide by notions of fairness to the individual. The constitution also makes provision for continued recognition of traditional chiefs and customary law (GIPC, 2012).

Government administration is decentralised. There are 10 regional coordinating councils and 170 metropolitan, municipal and district assemblies. These facilitate grassroots participation in the formulation and implementation of government policies and the general development of their areas of jurisdiction.

2. THE DEVELOPMENT CONTEXT IN GHANA

Since Ghana gained independence in March 1957, successive governments have developed and implemented policies, programmes and projects aimed at accelerating economic growth of the country and raising standard of living of the citizenry. These development initiatives have been expressed as poverty reduction, and growth and development strategies. The M&E plans draw upon these at the national sector and district levels.

In 1995 the Government of Ghana developed a long-term development policy titled, *Vision 2020: The First Step*. The policy's objective was to transform Ghana into a middle-income country by the year 2020. The Vision was to be implemented through series of medium-term development plans. The first Medium-term Development Plan was implemented between 1997 and 2000. This first plan focused on economic growth, human development, rural development, infrastructure development, urban development, and creation of an enabling environment.

In 2002, the Government of the New Patriotic Party decided to access debt relief and limited financial assistance under the *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) initiative. Between 2003 and 2005, Government prepared and implemented the second medium-term development plan dubbed the *Ghana Poverty Reduction Strategy* (GPRS I). This poverty reduction strategy focused on good governance, human resource development, basic services, production and gainful employment, and special programmes to support the poor and vulnerable.

To build on the macroeconomic development success achieved under the first poverty reduction strategy, the Government prepared a new medium-term development plan titled the *Growth and Poverty Reduction Strategy* (GPRS II) implemented from 2006 to 2009 (NDPC, 2009). GPRS II placed greater emphasis on growth as the basis for sustained poverty reduction. Policy, programmes and investment decisions were focussed on human resource development, continued macroeconomic stability, good governance, private sector competitiveness, and civic responsibility.

As a result of the implementation of GPRS I and GPRS II, some progress was made towards poverty reduction and macroeconomic stability. However, these gains were constrained by large fiscal and balance of payment deficits during the same period. These fiscal over-runs resulted from external shocks such as increases in fuel and food prices on the world market. Again, remittances – a major source of national income – declined, while access to private finance by both government and businesses became difficult.

In spite of these challenges, Ghana has been a success story in the past two years, with consistently high GDP growth, from 8% in 2010 and 14.4% in 2011 (Bank, 2012b). A new M&E plan needs to be developed and implemented in this context. The current medium-term development national framework is the *Ghana Shared Growth and Development Agenda* (GSGDA, 2010-2013). To further build on the gains of GPRS II and support more equitable allocation across the entire country, the new strategy targets accelerated employment creation and income generation for poverty reduction and shared growth. Policy measures identified to achieve this overall goal are prioritised in seven thematic areas namely:

- Ensuring and sustaining macroeconomic stability;
- Enhanced competitiveness of Ghana's private sector;
- Accelerated agricultural modernisation and sustainable natural resource management;
- Development of oil and gas;
- Development of infrastructure and human settlements;
- Human development, productivity and employment; and
- Transparent and accountable governance (NDPC, 2010b).

With the new strategy there has been increased emphasis placed on results-based management. Again, all tiers of government are to demonstrate, through results-based information, that their programmes and projects are impacting positively on the lives of citizens.

3. THE M&E CONTEXT IN GHANA

The M&E plan established to track the performance of GPRS I was intended to improve its effectiveness and identify and resolve emerging implementation bottlenecks in the policy. M&E information was documented and disseminated by the NDPC through preparation of Annual Progress Reports (APRs). The GPRS I M&E Plan was the first systematic attempt by Government to include M&E in the governance framework and management process, at least at a policy level.

The key elements of the national M&E system developed for GPRS I included:

- Development of institutional arrangements to support an effective and sustainable M&E process;
- Establishment of indicators to facilitate monitoring of the highly indebted poor countries initiative (HIPC) and Millennium Development Goals (MDGs);
- Studies to enhance the knowledge and data for the conduct of objective impact analysis; and
- Ensuring a holistic and participatory approach to M&E (NDPC, 2009)

However, this initial M&E system, designed to track the performance of the GPRS I, had its own challenges. First, the intended coordination mechanism between the tiers of government did not function as intended. Second, the two main institutions, the NDPC and the Ghana Statistical Service (GSS), found that the data they received from across government was of low quality and was not processed on time for reporting.

To address the constraints identified in the GPRS I M&E system, a new M&E strategy was developed and implemented for GPRS II. The GPRS II M&E plan sought to provide a more coherent framework for monitoring the achievement of development goals and objectives. Within this second M&E plan the institutional arrangements for implementing the system were detailed in greater depth. In these arrangements it is intended that the NDPC is a centre of a hub-and-spoke model. As Figure 1 shows, the NDPC sits in the middle of a system that operates between all of the tiers of government. Here information is drawn from a range of departments at different levels of government. This is fed upwards to the Evidence-Based Policy Making (EBPM) technical committee. The issue with this arrangement is that if the hub (the NDPC) is under-resourced the whole system is weakened.

Currently, there is no new national M&E Plan aligned to the *Ghana Shared Growth and Development Agenda*. The most recent M&E plan available is dated in alignment with the GPRS II. Updated guidance for the sector- and district-levels to cover the growth and development agenda were released in 2009 (NDPC, 2009). The most recently released Annual Progress Report listed on the website is from 2010 and is a year out of date. This indicates that challenges persist in regards to the timely processing of M&E information.

Ghana's institutional M&E context has become more complicated since 2009 when the Policy Evaluation and Oversight Unit (PEOU) was conceived and implemented in the Presidency. This unit is explicitly politically aligned, and is "expected to create a Result-based Monitoring and Evaluation system that serves the ... agenda declared by the National Democratic Congress (NDC) party in its 2008 Electoral Manifesto" (PEOU, 2012). Although the NDPC is constitutionally the lead agency on M&E, the PEOU is politically closer to the centre of power. However, the PEOU is dependent upon the Presidency of John Atta Mills. With elections due in December 2012 and President Mills' passing, the PEOU's position is not secured. Some of the potential challenges of these arrangements are explored in the next section.

4. THE M&E SYSTEM: THEORY AND REALITY

This section presents an analytical description of the M&E system of Ghana, which was designed to measure the performance of the GPRS II, but is still in operation, as well as the additional instruments implemented by the unit in the Presidency. It discusses the components of the M&E system and identifies areas requiring improvement.

4.1 KEY PRINCIPLES FOR THE M&E PLAN

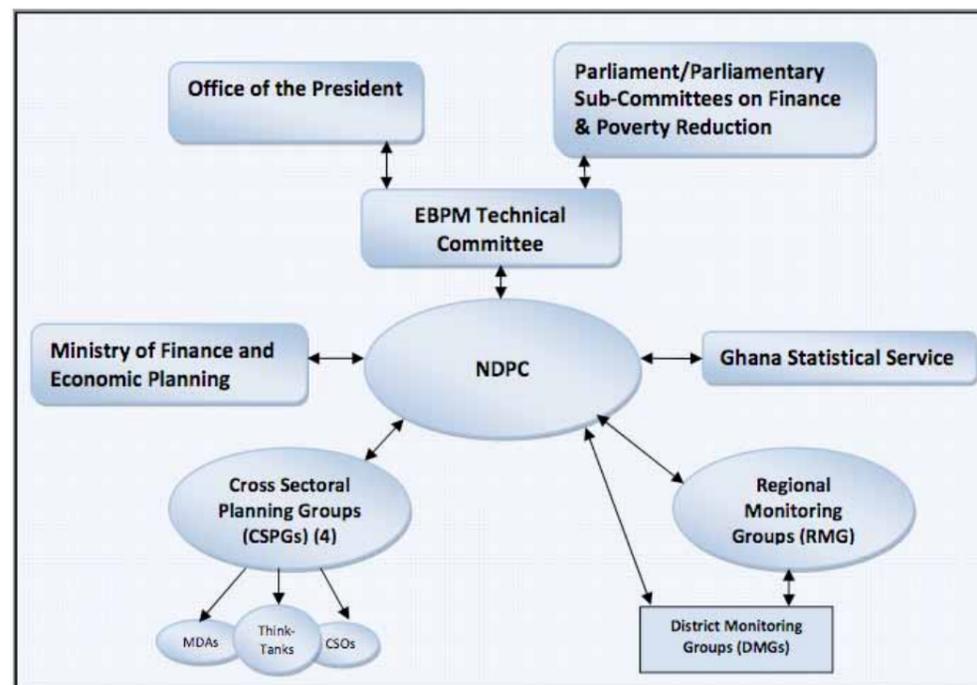
The design of the national M&E Plan is based on the following key principles (NDPC 2005):

- **National ownership.** This ensures that the M&E process is participatory and also that stakeholders ensure that the information emanating from the M&E is credible.
- **Leadership by government.** Government ensures M&E is institutionalised and provides the resources needed for undertaking M&E. Government must also ensure that feedback from the system is used to influence policy development and reviews.
- **Stakeholder participation.** This ensures that there is adequate public accountability and transparency in the way national development is managed. Stakeholder involvement encourages ownership of the development process by all parties.
- **Promote access to information.** This involves provision of timely access to good quality M&E information by all stakeholders for decision-making.
- **Harmonisation of M&E information and alignment to national processes.** The objective here is to ensure that M&E results influence the way policy is managed, especially through the national budgeting processes.

4.2 M&E INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS

The institutional arrangements for M&E at national, sub-national and sector levels are based on the 1992 Constitution of Ghana. There are eight key organisational units involved in the implementation of the M&E system. This means that although there are “lead agencies”, in the form of the NDPC and PEOU, in effect these only collate information and set some standards. Substantive M&E work is undertaken within the ministries, departments and agencies and at a devolved level of government. In reality, the focus of this system is monitoring with very limited evaluation. The role of each of the spokes is outlined below.

FIGURE 1: M&E INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS (SOURCE: NDPC, 2006) REF



The National Development Planning Commission

Under the Constitution, the NDPC is the state institution responsible for the coordination, preparation and implementation of all national development policies and plans. It is responsible for coordinating the M&E of these plans within a decentralised administrative and political system (NDPC Act, 1994 [Act 479] and NDPC [Systems] Act, 1994 [Act 480]).

The NDPC advises the President and the legislature on the performance of various public policies and programmes and recommends areas requiring reforms. The main tool of influence is the Annual Progress Report presented to cabinet and parliament upon its completion. There are also mechanisms to ensure that the Annual Progress Report informs the national budgeting process, as discussed in the case study in the final section of this paper.

As we see from Figure 1, the NDPC is the hub of the system with the other seven role players being the spokes. If the hub of the system is strong, the spokes can gain from the institutional arrangement. However, when the hub has challenges it will not be able to coordinate the various strands and feedback loops of information emanating from the spokes. In addition, it would not be able to provide capacity development assistance to weaker spokes. An examination of the human and financial resources available to the NDPC can help to identify potential challenges.

The NDPC's budget has grown since 2009 when it was GH¢3,083,056 [approx. US\$2m] (MoFEP, 2009) to 2011 when it is now GH¢7,073,107 [approx. US\$3.6m] (MoFEP, 2011). However, M&E only takes up a small proportion of the overall work of the NDPC. For example, in 2009 only GH¢429,394 or 14% of the NDPC's budget was spent on M&E activities (NDPC, 2011). In addition, out of the 20 technical staff within the NDPC, only five are in the M&E Division (NDPC, 2012). In contrast, in 2009 Parliament spent GH¢1,883,168 on M&E [approx. US\$1.2m] and the Office of the President GH¢2,301,425 [approx. US\$1.55m] (NDPC, 2011). Given these limited resources, both human and financial, it is difficult for the NDPC to act as a strong hub in its own right. Putting the M&E plan into operation is reliant on the budget and activities of line ministries, departments and agencies to develop capacity and implement its mandate.

In this context other units, whose mandate overlaps with the NDPC, could start to fill the gaps in implementation. For example, the Ministry of Finance could take a stronger role through its remit to undertake financial monitoring. The PEOU in the Presidency has its own challenges, discussed below, and has only been able to place competing demands upon ministries.

The Evidence-Based Policy Making Technical Committee

Central to the M&E process is the Evidence-Based Policy Making (EBPM) Technical Committee. This committee serves as the platform for central management agencies to oversee the information being produced across Government, as well as the link between the NDPC with the Presidency and the Parliament. The EBPM Technical Committee is comprised of representatives of key central management agencies (CMAs) such as NDPC, MoFEP, Office of the President (OoP), and GSS. The roles and responsibilities of the Technical Committee include:

- Promotion of greater coordination and harmonisation of M&E activities across all levels;
- Ensuring of efficient information flow to fuel the M&E system
- Development of the capacity of key central management agencies and support ministries, departments and agencies to prepare and disseminate their M&E information; and
- Addressing of systemic constraints within the M&E system to facilitate communication within government and between government and other stakeholders.

The Office of the President

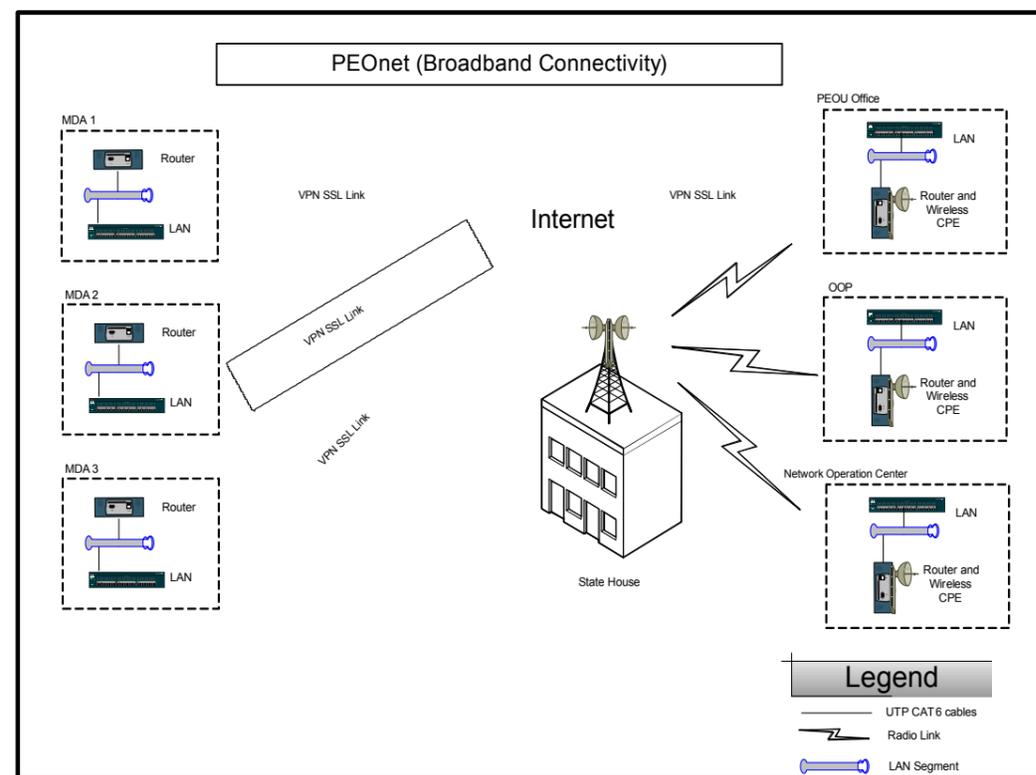
The Office of the President both produces monitoring information while receiving other information generated through M&E from across government. The Presidency is a member of the EBPM Technical Committee and is also one of the Central Management Agencies. The main monitoring unit within the Office of the Presidency is the PEOU. Over the years there have been perceptions of a conflict of roles between the PEOU and NDPC especially in the area of responsibility for monitoring data collection across the tiers of government. The PEOU was established in 2009 by the National Democratic Congress government to perform the following functions (PEOU, 2012):

- Create and periodically update a national Databank on both the resource capacity (staff, equipment, financial, etc.) of the Ministries, Departments and Agencies (MDAs) relative to their mandatory functions and on the policies, programmes and project entailed in the pursuit of those functions.
- Monitor, through performance tracking, the implementation of the policies, programmes and projects of the MDAs.
- Evaluate the results of the implemented policies, programmes and project in terms of the developmental impact they have had or should have on the socio-economic welfare of the target populations.
- Provide the Presidency with advisory opinions on the overall performance of the MDAs relative to the NDC-Government's vision of building A Better Ghana.
- Create for the Presidency and the MDAs, a Performance Databank that provides the line of sight on the current developmental status and constraints of the country and the adjustments that government must make towards the vision of A Better Ghana.

To achieve its objectives, the PEOU has developed a national database which captures the main activity data from across all sectors of the government. This system is focused on monitoring activity information and is called the Evidence Based Performance Management System (EBMPS). The system is based around an IT tool with a web-based and interactive process of data collection and analysis. This system is aligned to the political priorities of the ruling party specifically tracking their four-year development agenda. These priorities are not directly linked to a long term national vision.

In addition to the project monitoring data, the system collects staff data, government payroll details, national debt stock and government loans approved by Parliament and disbursed by the Ministry of Finance. The schematic diagram of the ICT infrastructure is shown in Figure 2.

FIGURE 2: PEOU WAN INFRASTRUCTURE
(Source: Presentation at African M&E Systems Workshop)



At the core of the system is the EBPMS website (peou.gov.gh) that is user-friendly and accessible to both government stakeholders and the wider public. Ministries, departments and agencies, and Metropolitan, Municipal and District Assemblies (MMDA) access the system through a username and password. They are meant to regularly report data through the website, which enables the system to track and evaluate their performance relative to the policies, programmes and projects they are executing. Also, they can also access the EBPMS server for the purposes of data communication and information retrieval. Only analysed data and reports are made available to the general public.

There is also an ongoing opinion poll on the website which the PEOU and any interested organ of government can use to find out how it is rated by the Ghanaian electorate.

The system has faced several challenges since it was introduced in 2009. Firstly, the PEOU lacks adequate technical staff to effectively perform its functions, especially in the areas of data analysis and feedback to stakeholders. There has been a high turnover of professional staff due to low remuneration at the unit. The PEOU also lacks high quality researchers who can produce evaluation reports.

The PEOU has yet to perform its evaluation function. Furthermore, the unit has yet to produce an evaluation report of its monitoring activities. This is due to a lack of adequate research staff. The situation is compounded by a low response rate by the rest of government who generally do not respond to a standard questionnaire whereby they are meant to report on the progress of projects and programmes on a monthly basis. The Presidency, at a national conference held in 2011 in Accra (Gobah, 2011), criticised the rest of government for failing to provide data needed for policy formulation and implementation.

Even though government has enhanced the political/ideological neutrality of its performance-management system, the low response rate is due to some agencies and bodies still viewing the PEOU as a political tool of the ruling government. According to the PEOU, three years after it administered the first baseline data questionnaire, a substantial number of agencies had either failed to respond or had responded with data that did not allow for analysis, making it impossible for the PEOU to perform its most important mandate of policy evaluation. To address this challenge the PEOU felt it important to have a national forum to discuss and develop a more effective and sustainable institutional framework for M&E in the country.

Although the PEOU has a competing mandate with the NDPC, it has not yet delivered on its own reporting. So, in reality the PEOU competes for the time of government if not its attention, in terms of actual deliverables.

Finally, it should be noted that the Office of the President receives a substantial budgetary allocation on an annual basis for M&E work. In 2009 this allocation was GH¢2,301,425 [approx. US\$1.55m] (NDPC, 2011). However, the NDPC did not analyse the purposes of this expenditure in its report on resources spent on M&E and statistics.

Parliament

Parliament plays a critical role in tracking the performance of government policies and programmes. A parliament-selected committee on finance and poverty reduction has a mandate to scrutinise government financial policies in relation to poverty reduction through a review of the annual national budget and feedback from interaction with civil society organisations. Also, members of parliament are involved in disseminating results of government policies to their constituents.

To support this dissemination and feedback role, parliament receives an annual allocation. In 2009, they spent GH¢1,883,168 [approx. US\$1.2m] on M&E. Of this budget, field visits and committee training programmes accounted for 99% of its total expenditure (NDPC, 2011).

The Ministry of Finance and Economic Planning

The Ministry of Finance and Economic Planning (MoFEP) is the government institution responsible for mobilisation, allocation and management of financial resources through the annual national budget. The Ministry of Finance is also responsible for monitoring government expenditure. MOFEP plays a significant role in:

- Ensuring that all tiers of government are held accountable for resource use;
- Strengthening the capacity of government to generate, analyse and disseminate financial data; and
- Ensuring feedback from the M&E system into policy formulation and implementation through the annual budget.

The Ghana Statistical Service

The Ghana Statistical Service (GSS) has constitutional mandate to oversee data collection, collation, analysis and dissemination at all levels of government by carrying out census and various types of surveys. It is a member of the Central Management Committee and supports the national M&E systems by developing methodologies and instruments which are used across government for data collection.

Non-Governmental Organisations (NGOs) and Civil Society Organisations (CSOs)

NGOs and CSOs are involved in the M&E process in order to bring in citizens voices to the process. The objectives of their role in national M&E framework is:

- Supporting preparation of the Annual Progress Report as members of the cross sectoral planning groups (CSPG);
- Undertaking social audits of budgetary allocations and disbursements, the District Assembly Common Fund (DACF), funds from development partners (DPs), and internally-generated funds targeted for services to the poor; and
- Assisting the NDPC, sectors and districts in disseminating the national Annual Progress Reports on the implementation of the GPRS II to stakeholders.

Cross Sectoral Planning Groups (CSPGs)

The Cross Sectoral Planning Groups (CSPGs) are made up of stakeholders from ministries, departments and agencies, the private sector, development partners, NGOs and CSOs, and is responsible for performance assessment of government interventions at the national level. Based on their reviews, the CSPGs can commission detailed evaluations, like an impact assessment of a specific government intervention. This has not been done, however.

In order to improve the commitment of ministries, departments and agencies to the M&E process at the very senior level in the Public Service, CSPGs hold regular meetings with chief directors and directors of policy planning monitoring and evaluation departments (PPMEDs). Similarly, regional and district monitoring groups conduct and report on M&E issues at both regional and district levels according to the requirements of the national M&E system.

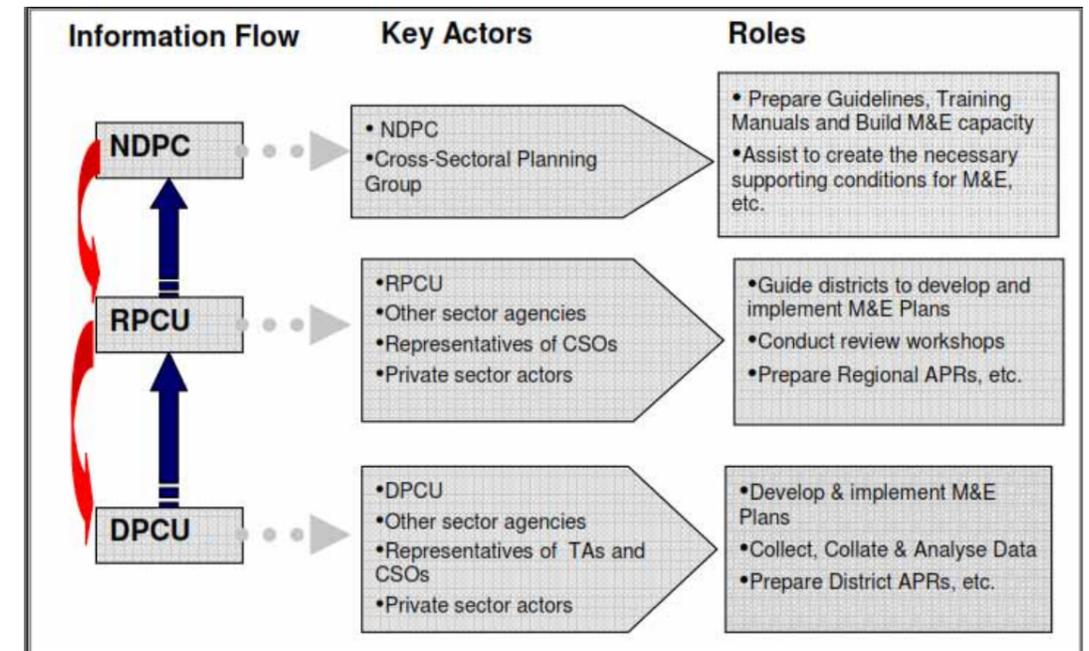
Regional Monitoring Groups

As stated earlier in this document the basis of the M&E system, which the NDPC oversees, is premised on the ability to collate reports from multiple tiers of government into a single over-arching report. Information from District Planning and Coordinating Units (DPCU) flows to Regional Planning Coordinating Units (RPCU), which then go to the NDPC.

The theory is that the district level interactions will enhance the timely availability of data at all levels and allow for effective data analysis on a geographical basis. At the decentralised levels, projects and programme M&E systems form the basis of the district M&E framework (NDPC, 2009). The institutional and reporting framework for sector and districts is summarised in Figure 3 below.

To assist actors in developing their respective M&E plans the NDPC has developed M&E guidelines. The main objective of the guidelines is to ensure that all stakeholders prepare their Annual Progress Reports based on agreed reporting requirements. Challenges with data generation in this hierarchical system needs to be spotted and remedied at a higher level. For this, guidelines are insufficient, while trainings can only go so far. In this hierarchical system supportive supervision is required. However, given the limited capacity of the NDPC, breakdowns in quality would not necessarily be picked up.

FIGURE 3: M&E INSTITUTIONAL AND REPORTING FRAMEWORK (SOURCE: NDPC, 2009)



4.3 M&E WITHIN MINISTRIES

There are policy-planning and M&E departments in ministries tasked with undertaking performance assessment of government interventions. Their roles include collection and analysis of data and preparation of periodic progress reports on the status of programmes and projects. Currently, many of these units lack adequate capacity to perform their roles effectively. Their evaluation function for example, is almost non-existent. Evaluation is done for specific projects often driven by development partners for projects they fund. The evaluation exercises are commissioned by donors and are executed mainly by external consultants. The lack of evaluation work is emphasised in the expenditure data. Of a total budget for M&E in 2010 of GH¢16,535,101 (approx. US\$11.1m), 70% was spent on monitoring (approx. US\$7,800,030). Most of this was spent on site visits and capacity development (NDPC, 2011). Less than 3% (approx. US\$334,287) was allocated to evaluation (NDPC, 2011: 4).

Even with this expenditure on monitoring it has been noted that data collection and analysis is not properly institutionalised and data auditing is not regular or systematic (Porter, 2010). This is a major constraint on the development of an efficient and credible data management system across government. Significant capacity building will be required at both sector and district levels as far as data collection and analysis is concerned. There is a need to ensure uniformity in data collection approaches and methods across sectors and levels. The NDPC could also facilitate networking of these M&E units to encourage easy information sharing among government institutions.

4.4 THE ROLE OF EVALUATION

Sectors and districts are expected to undertake evaluation to answer specific questions to guide decision-makers by providing information as to whether underlying theories and assumptions used in programme development were valid, and to establish what worked, what did not work and why. The rationale is to promote a flexible evaluation agenda which covers a diverse range of evaluations.

In Ghana, as demonstrated in the expenditure data above, limited work has been undertaken on the evaluation part of M&E. Consequently, there is a need to create incentives to stimulate demand for evaluation from key policy institutions. Evaluation, as shown by the expenditure information in the previous section, is not institutionalised and there appears to be no clear demand for public sector institutions to evaluate their interventions. Development partners still drive evaluation activities at all levels. Sector evaluations, sponsored mostly by specific donor organisations, are limited to the impact of particular projects or programmes. Sector-wide evaluation of interventions is virtually non-existent. The NDPC and line ministries currently lack the human resources to undertake such comprehensive sector-wide evaluations on their own.

4.5 THE M&E RESULTS FRAMEWORK

Government in Ghana is allocated funds in line with the national development framework. Ministries, departments and agencies are free to decide what activities to perform but are accountable for achievement of objectives and targets set out in the development framework. The framework also provides indicators that these institutions must use to measure the achievement of their development outcomes. GPRS II had a total of 346 indicators with 138 core national indicators and 208 sector-specific indicators. Many of these indicators were activity and output. Only a few focused on outcomes. To measure the performance of a specific intervention, a combination of selected core national and sector specific indicators is used.

TABLE 1: OVER-ARCHING NATIONAL M&E FRAMEWORK (Source NDPC 2005)

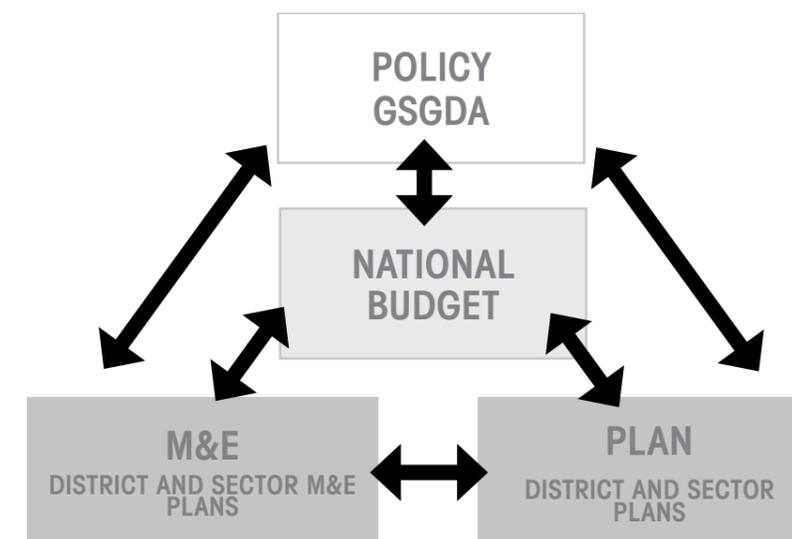
AREA OF FOCUS	INDICATOR	DEFINITION	TYPE OF INDICATOR	BASELINE 2005	TARGETS				
					2006	2007	2008	2009	
OVERARCHING INDICATORS	1. Real GDP Growth Rate (in %)	The growth rate after adjusting for inflation.	OUTCOME	5.9	6.06	6.11	7.06	8.0	
	2. Real sectoral growth rate (in %): Broad Agriculture Broad Industry Broad Services	The ratio of change in sectoral output to the previous year's output, adjusted for inflation	OUTCOME	4.1	5.24	6.71	5.18	7.6	
					7.7	6.11	5.83	6.06	9.8
					6.9	5.75	5.90	5.99	7.7
	3. Percentage contribution of sub-sectors to GDP (in %): Broad Agriculture Broad Industry Broad Services	The ratio of sector output to the total output of the economy expressed in percentage	OUTCOME	41.4	39.8	38.0	37.6	37.0	
					23.9	25.4	27.4	27.6	27.6
					27.7	27.7	27.6	27.8	28.4
	4. Incidence of poverty	Households unable to meet minimum nutritional and non-food requirements. - Basic measure of income/ consumption poverty (Definition according to GSS)	IMPACT	39% - (2000)					
	5. Incidence of extreme poverty	Households unable to meet minimum nutritional requirements - Basic measure of 'food poverty'. (Definition according to GSS)	IMPACT	27% - (2002)					
	6. Unemployment Rate (%)	The number unemployed as a percent of the labor force, where the labor force includes all persons classified as employed or unemployed in accordance with conventional definitions.	IMPACT	11.5	10.0	9.0	8.5	8.2	

5. CASE STUDY: LINKING POLICY PLANNING, M&E AND BUDGETING IN GHANA

5.1 INTRODUCTION

This section presents a case study of the process of budgeting at national level in Ghana. It discusses Ghana's attempts to link national development policy to a variety of plans and to the national M&E framework and budgeting system with the necessary feedback mechanisms, as illustrated in figure 4 below.

FIGURE 4: HOLISTIC APPROACH TO NATIONAL BUDGETING (Source: NDPC, 2010)



The implementation of the above framework aims to link the budget preparation process to the priorities of the current national development policy framework and the M&E information produced by government. It assesses the extent to which budgetary allocations and actual releases by the government of Ghana and its development partners are aligned to priorities (NDPC, 2010).

5.2 THE ROLE OF M&E IN THE NATIONAL BUDGET

The first attempt at ensuring effective linkage between the medium term development planning framework and the annual national budget began in 2002 with GPRS I, through the Medium Term Expenditure Framework (MTEF). The M&E findings inform policy advice on budgetary allocations. M&E also provides an opportunity for government to report on achievement of development outcomes.

The national budget consists of three key sections, each of which places emphasis on optimal resource mobilisation and efficient expenditure allocation (Donkor, 2009):

- The economic and sectoral performance of the previous year;
- The macroeconomic programme and expenditure allocation for the medium term; and
- Policy initiatives of the government for the ensuing year.

5.3 THE BUDGETARY PROCESS

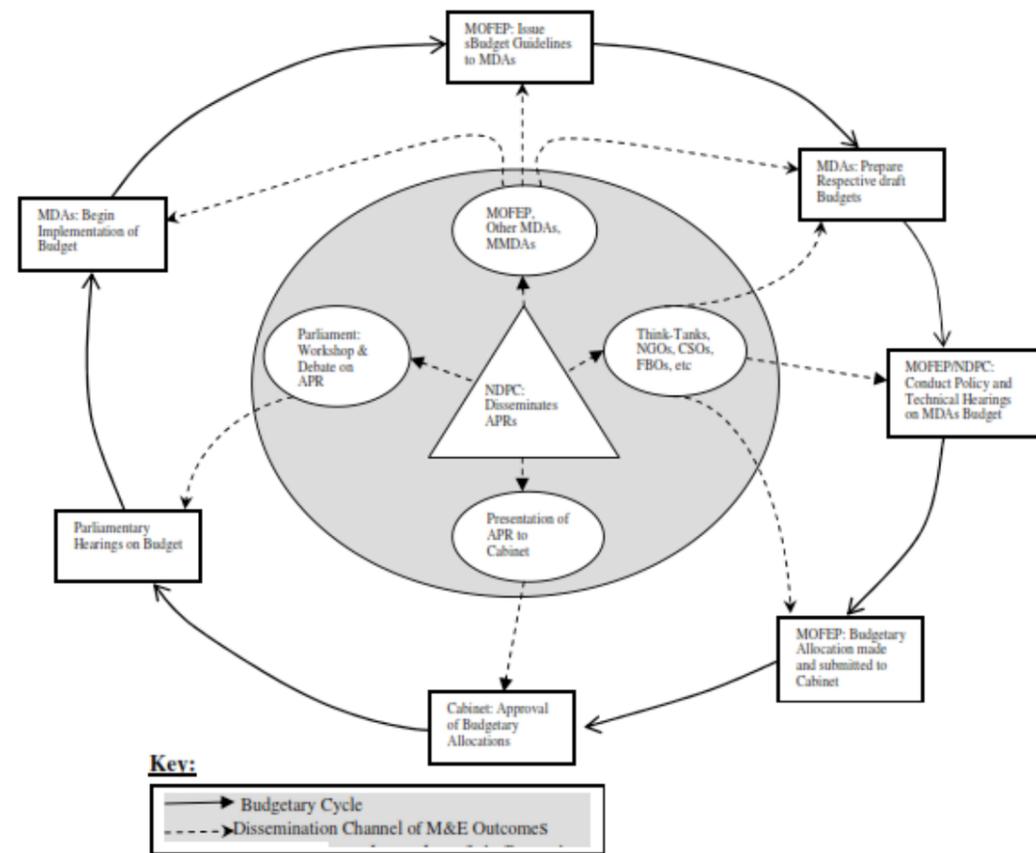
Public policy is best influenced through the national budgeting process, where governments can allocate resources to interventions based on national priorities. In Ghana, the Ministry of Finance, Cabinet, Parliament and NDPC all play roles in this process.

The budgetary process begins with the Ministry of Finance issuing guidelines to government units to help them prepare their own budgets. These guidelines reflect the government priority areas within each sector and informed by M&E findings from previous Annual Progress Reports and other policy recommendations. Government then prepares and submits their budgets. This is followed by policy and technical hearings where ministries, departments and agencies are given the opportunity to justify their budgets and demonstrate how their programmes and budgets are aligned to the national development framework. After

the technical hearing, budgetary allocations are confirmed and sent to cabinet for approval. The approved budgets are then sent to Parliament for review. Based on the outcome of the review, parliament may impress on the executive to review some allocations. Parliament has no mandate to review budgetary allocation updates. Government can start implementing the budgets when the appropriation bill has been passed by Parliament.

Figure 5 illustrates the budgetary process. It shows the key institutions and their roles in the national budgetary processes.

FIGURE 5: DISSEMINATION ARRANGEMENT OF M&E OUTCOMES AND BUDGET CYCLE
(Source NDPC, 2006)



Once government commences implementation of programmes and projects, they are required to monitor and evaluate their performance periodically. There are incentives and penalties for meeting or not meeting performance targets. For example, under the Functional Organisational Assessment Tool (FOAT), if a department performs above a minimum standard investment, grants for the following year may be increased.

5.4 BUDGET MONITORING

At this stage, government units are required to track programme and project actual expenditure, outputs achieved and revenue collected as against targets. This monitoring of expenditure and costs is done on a quarterly basis. Where discrepancies exist, government units are required to develop appropriate solutions to address the problems in the subsequent quarter.

5.5 FISCAL POLICY MONITORING

The Ministry of Finance and Economic Planning is responsible for assessing the impact of its fiscal policies on the performance of government. The assessment involves tracking the extent to which budgetary allocations are used to fund programmes and projects which lead to achievement of development targets. The Finance Ministry also monitors the impact of existing fiscal policies on growth, and growth rate of the various sectors. The Finance Ministry also collaborates with the GSS to provide high-quality data for fiscal policy formulation. To facilitate the M&E role, the Finance Ministry has established a “Budget Implementation Team” which collaborates with the M&E units across government to monitor and evaluate performance of the sectors. To further strengthen fiscal policy formulation and implementation, the Ministry of Finance develops a Medium Term Expenditure Framework with the objective of ensuring efficient allocation of resources, and improving planning and fiscal discipline in MDAs (Donkor, 2009).

5.6 CHALLENGES AND NEW STRATEGIES TO IMPROVE THE LINKAGE BETWEEN PLANNING AND BUDGETING

A persistent concern regarding the implementation of the various medium term expenditure frameworks is the perceived weak linkage between policy frameworks and budgets. A major challenge under the current development agenda is the misalignment of resources, though overall resource requirement targets are often met (World Bank, 2011). Another constraint is weakness in budgeting for sector plans. Properly budgeted sector plans are critical for an effective linkage between national development plans and the budget (KSP, 2011).

A mechanism for prompt and comprehensive electronic capturing of funds released from the Finance Ministry does not exist. Although some progress has been made in linking the budget to the Medium Term Expenditure Framework, the mechanism for capturing all public sector funds and expenditure continues to be weak (KSP, 2009). Parallel arrangements for the release of funds continue to exist at the Ministry of Finance and not all funds released go through the desk officers, making it difficult to keep records of all public sector funds and expenditure (MDBS Review, 2011).

Another concern is the dominant role of Ministry of Finance within the entire process. Some stakeholders have proposed a separation of powers to allow for effective checks and balances. It may be helpful for the finance and planning roles to be separated and each managed by a separate ministry.

In some cases there is a need to strengthen the integration of national development policy agenda and the annual budget. This can be achieved by (i) ensuring that all sector and districts plans are properly aligned to appropriate development objectives and costed; and (ii) ensuring that only programmes and projects aligned to strategic medium term goals receive budgetary allocations. This will be an ongoing process.

6. CONCLUSION

The availability of timely and credible data is critical for the establishment and sustainability of an effective evidence-based decision-making system in any country.

Unfortunately, there are challenges in the data collection, storage and distribution systems of the existing national M&E system in Ghana. There are significant disparities in the performance of M&E systems across government sectors and agencies. For example, the M&E system at the Ghana Health Service is more developed and resourced compared with similar agencies in other sectors. Harmonisation of M&E reporting requirements is still a major challenge. Although M&E plans are intended to align to the national plan, many institutions develop M&E systems to meet the reporting requirements of donors in addition to the government requirements. It is common to find several M&E systems in a single government agency, each designed to meet a particular requirement of a donor. These challenges are related to the desire to be comprehensive across all tiers and activities of government, although there are insufficient resources to manage this system. The NDPC does not have the resources to regulate the entire value chain of M&E reporting from local to national level. This means that its role as a hub is often to piece together the information provided, rather than supervising the system. Most M&E requirements, especially when it comes to evaluation, are still driven by development partners.

Although there are opportunities for M&E to influence planning and budgeting there is still not a comprehensive national economic model for planning and budgeting in Ghana (NDPC, 2009).



To address these challenges, the current institutional arrangements and existing M&E mechanisms will have to be strengthened, harmonised and effectively coordinated. For example, the evaluation role of the PEOU will need to be aligned to national development planning, rather than political planning, to provide useful timely feedback on the performance of government.

As a way forward in improving Ghana's M&E system, a number of priorities have been established. A useful starting point would be to map the current structural arrangements for M&E and examine how these can be optimised. The process should include a review of the constitutional and policy elements that facilitate M&E in the country at both sector and district levels. The role of the NDPC in regards to M&E needs revisiting. Perhaps a better-resourced NDPC, tracking only strategic priorities and supporting evaluation, might be better placed to provide targeted information. This is in contrast to pursuing the development of a comprehensive system which will always require additional capacity.

7. BIBLIOGRAPHY

Donkor, P. (2009). M&E Support to Planning and Budgeting. National Development Planning Commission.

Gobah, T. (2011, September 30). Prez Mills Expresses Worry About Lack of Data for Policy Formulation and Implementation The Daily Graphic, p. 1.

GoG, Government of Ghana (2005). *Annual Progress Report*. (Accra: NDPC)

GoG, Government of Ghana (1992), 'The Constitution Of The Republic Of Ghana', in Government of Ghana (ed.). (Accra: GoG)

GIPC (2012). *Ghana Profile*. Ghana Investment Promotion Council. (Accra: GIPC)

GSS (2011). 2010 Population and Housing Census. (Accra: GSS)

IMF (1999). Ghana – Enhanced Structural Adjustment Facility Policy Framework Paper, 1999-2001. (Washington: IMF)

KSP (2009). Knowledge Sharing Programme of the Korean Government.

KSP (2011): Knowledge Sharing Programme of the Korean Government

MDBS Review (2011). Multi Donor Budget Support Review of Medium Term Expenditure Framework. Government of Ghana.

MoFEP, Ministry of Finance and Economic Planning (2009), 'The Budget Statement and Economic Policy of the Government Of Ghana for the 2012 Financial Year', (Accra: MoFEP).

MoFEP, Ministry of Finance and Economic Planning (2011), 'The Budget Statement and Economic Policy of the Government Of Ghana for the 2012 Financial Year', (Accra: MoFEP).

NDPC (2005). National Monitoring and Evaluation Plan. National Development Planning Commission, Ghana. (Accra: NDPC)

NDPC (2006). National Monitoring and Evaluation Plan (2006-2009). *Growth and Poverty Reduction Strategy (II)*. National Development Planning Commission, Accra-Ghana. Obtained from <http://www.ndpc.gov.gh/GPRS/GPRS%20II%20National%20M&E%20Plan.pdf>

NDPC (2009). Guidelines for Preparation of District Monitoring and Evaluation Plan under the Medium-term Development Policy Framework (2010-2015) (Accra: NDPC)

NDPC (2009b). Medium Term Development Policy Framework, Ghana Shared Growth and Development Agenda (GSGDA) - 2010 – 2013 (Accra: NDPC)

NDPC (2010a). *Annual Progress Report*. Government of Ghana.

NDPC (2010b). Baseline Assessment – Resources spent on M&E and Statistics.

NDPC (2010c). The Coordinated Programme of Economic and Social Development Policies, 2010 – 2016. (Accra: NDPC)

NDPC (2010d). Ghana Shared Growth and Development Agenda (GSGDA) Costing Framework (Vol. II).

NDPC, Ghana (2011), 'Resources spent on M&E and Statistics Final Report', (Accra: NDPC).

NDPC (2012), 'National Development Planning Commission Staff', <<http://www.ndpc.gov.gh/DG'sOffice.html>>, accessed 28 August 2012.

Outlook, African Economic 'Ghana', <<http://www.africaneconomicoutlook.org/en/countries/west-africa/ghana/>>.

PEOU, Policy Evaluation and Oversight Unit (2012), 'About the PEOU', <http://www.peou.gov.gh/index.php?option=com_content&view=article&id=184&Itemid=201>, accessed 31 August 2012.

Porter, Stephen (2010), 'Proposal to host a Centre for Learning on Evaluation and Results at the University of the Witwatersrand's Graduate School of Public and Development Management', (Johannesburg: University of the Witwatersrand).

Rigzone (2008). Kosmos Makes Second Oil Discovery Offshore Ghana. Kosmos Energy, Ghana. http://www.rigzone.com/news/article.asp?a_id=57319. Accessed: 12 March 2012.

World Bank (2011). *Fiscal Framework and the GSGDA*. Joint Staff Advisory Notes. (Washington: World Bank).

World Bank (2012), 'Data: Ghana', <<http://data.worldbank.org/country/ghana>>, accessed 31 August.

World Bank(2012b), 'World Development Indicators', (Washington: World Bank).

REPUBLIC OF KENYA

AUTHORS: SAMSON MACHUKA, BOSCOW O. OKUMU,
FRANCIS MUTETI, VIVIENNE C. A. SIMWA & DAVID HIMBARA



RESUME (EXECUTIVE SUMMARY IN FRENCH)

Le Kenya a réalisé d'importants progrès en termes de gouvernance et de progrès économique entre 2003 et 2012. Le plan initial de relance de l'économie et des institutions kenyane, le *Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation*⁵ a été lancé en 2003; Ce plan a été remplacé par le Kenya Vision 2030, qui est le plan directeur du pays pour le développement politique, social et économique, devant lui permettre de parvenir au statut de pays à revenus moyens d'ici 2030. La nouvelle constitution du Kenya, née de la violence des élections contestées de 2007, a été adoptée en 2010. Chacun de ces importants jalons ont entraîné des réformes vitales, y compris celles qui ont eu un impact direct sur le suivi-évaluation au Kenya.

La Constitution du Kenya et la législation y relative offre une base solide pour le système de suivi-évaluation du pays, comme nous allons le démontrer, notamment le *Public Financial Management Bill (PFMB), 2012*⁶, qui est actuellement en cours de finalisation au Parlement. La constitution du Kenya de 2010, en préconisant un dispositif institutionnel efficace, réactif et responsable pour la formulation de politique, renforce davantage l'objectif et l'urgence de la mise en œuvre de la Vision 2030. Etant donné la clarté du programme de transformation de l'Etat Kenya stipulé dans la nouvelle Constitution et dans la Vision 2030, il y a une opportunité unique pour mettre la planification, la budgétisation, le suivi et l'évaluation au cœur des nouveaux dispositifs institutionnels.

Faire l'analyse détaillée du système de suivi-évaluation du gouvernement du Kenya, du point de vue historique dans une perspective d'avenir, sous forme d'une étude de cas, demeure toutefois un exercice complexe. Le statut quo constitue, dans une large mesure, une phase transitoire suite à la mise en œuvre continue de la nouvelle constitution. Cette nouvelle constitution définit les principaux pouvoirs de supervision de la législature. Pour réaliser le travail de supervision accrue que requière la constitution, des lois sont en cours d'adoption dans les domaines importants, telle que la nouvelle loi sur la Gestion Financière Publique (PFMB). Cette loi définit les éléments institutionnels potentiels d'un nouveau système de suivi-évaluation. La PFMB suscite un intérêt particulier pour un développement et une intégration institutionnels afin de promouvoir la transparence et la redevabilité au Kenya. La Loi place également potentiellement le Trésor National au centre du suivi-évaluation. Dans la pratique, la définition du système dépend de l'interprétation des missions essentielles contenues dans la loi sur la gestion financière publique, relatives à la supervision de l'efficacité du gouvernement. L'interprétation des missions n'aura effectivement lieu après la nomination de responsables aux postes clés après les prochaines élections, qui sont prévues pour le 4 mars 2013. L'étude de cas présentée ici ne peut qu'indiquer le potentiel pour une approche systématique du gouvernement.

Toutefois, le système de suivi-évaluation de l'ensemble du gouvernement couvre toute la fonction exécutive de l'Etat et plusieurs parties du système fonctionnent avec très peu de coordination. D'importantes parties du système actuel de suivi-évaluation sont opérationnelles dans les institutions suivantes : le Ministère d'Etat de la Planification, du Développement National, et de Vision 2030, le Ministère des Finances, le Cabinet du Premier Ministre, le Secrétariat de Vision 2030, et au niveau de fonctions non exécutives telle que celle du Contrôleur Général. L'ensemble du gouvernement donne suite aux opérations de suivi-évaluation menées dans toutes ces structures, néanmoins, il n'existe pas d'autorité qui fixe les normes et standards de façon globale. Au contraire, il y a une certaine dislocation des rôles avec plusieurs liens hiérarchiques.

Ce qui reste préoccupant, c'est qu'un certain nombre d'initiatives de suivi-évaluation entreprises par ces structures dépendent énormément de l'appui des donateurs. Par exemple, la Revue des Dépenses Publiques, le Programme de Résultats du Kenya, et un certain nombre de projets visant à accroître la transparence autour du budget. Bien qu'il soit possible que les financements des partenaires se poursuivent, la préoccupation porte sur le degré d'appropriation de ces initiatives par les structures politiques au Kenya.

Ce contexte pose des complexités à la rédaction de l'étude de cas : d'un côté, un document exhaustif sur le système signifierait un long processus de recherche; de l'autre, compte tenu de la structure institutionnelle en pleine évolution, toute analyse deviendra rapidement désuète presque immédiatement. Par conséquent, il a été décidé de limiter le champ de l'analyse. Afin de pouvoir sortir quelque chose d'utile, l'approche utilisée est de raconter l'histoire du système de suivi-évaluation à partir de la perspective d'un acteur, celle de la Direction du Suivi-Evaluation (MED). Ensuite, un aperçu rapide des autres dispositifs du système actuel

5 Stratégie de Redressement Economique pour la Création de Richesses et d'Emplois

6 Loi sur la Gestion Financière Publique, 2012



sera présenté. En fin, un nombre limité de nouvelles composantes du système de suivi-évaluation issues de la constitution et des nouvelles lois sont identifiées comme éléments importants de discussion au fur à mesure que le contexte se dessine. La présentation de l'étude de cas sous cette forme permet d'identifier les forces du système actuel et les opportunités du contexte émergent, qui seront renforcés au fur et à mesure que le nouveau système se développera. Il est à noter que le Bureau National des Statistiques du Kenya, structure importante, n'a pas été pris en compte dans ce document. Cette lacune devra être comblée lors des prochaines études.

- La trajectoire globale suggérée dans ce rapport reflète, presque identiquement, les résultats d'une évaluation du Programme Résultats pour le Kenya (Robinson *et al.* 2009 : 49) à savoir que dans l'avenir, l'accent devra être mis sur les actions suivantes :
- Envisager la fusion de la Direction du Suivi-Evaluation avec la nouvelle structure institutionnelle prévue dans le cadre du PFMB;
- Faire le lien entre les efforts de réforme, en particulier le suivi-évaluation axé sur les résultats et la budgétisation axée sur la performance;
- Investir dans les outils et capacités requises pour mesurer, faire le suivi et élaborer des rapports sur l'efficacité du programme et les capacités de gestion;
- Renforcer et élargir l'offre d'expertise en suivi-évaluation en soutenant fortement le développement, l'adoption et la mise en œuvre de programme de suivi-évaluation par plusieurs universités;
- Entreprendre le renforcement des capacités, en particulier dans les domaines clés tels que la planification stratégique et la gestion financière et faire le lien avec le suivi-évaluation;
- Renforcer l'utilisation de l'évaluation à travers un Plan d'Evaluation National;
- Créer un leadership de l'administration centrale de même que des partenariats horizontaux entre les cadres supérieurs dans le cadre du processus de transformation.

ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

AGRA	Alliance for a Green Revolution in Africa
APR	Annual Public Review
CPPMU	Central Project Planning and Monitoring Unit
DAMERS	District Annual Monitoring and Evaluation Reports
e-ProMIS	Electronic Project Monitoring Information System
ERS	Economic Recovery Strategy
ERSWEC	Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation
I-PRSP	Interim Poverty Reduction Strategy Paper
IFMIS	Integrated Financial Management Information Systems
ISO	International Organisation of Standardisation
JPAL	Abul Latif Jameel Poverty Action Lab
KANU	Kenya African National Union
KENINFO	Kenyan Information
KNBS	Kenya National Bureau of Statistics
M&E	Monitoring and Evaluation
MAMERS	Ministerial Annual Monitoring and Evaluation Reports
MED	Monitoring and Evaluation Directorate
MPER	Ministerial Public Expenditure Reviews
MTP	Medium Term Plan
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
NARC	National Rainbow Coalition
NIMES	National Integrated Monitoring and Evaluation System
PEM	Public Expenditure Management
PER	Public Expenditure Review
PETS	Public Expenditure Tracking Surveys
PFMB	Public Financial Management Bill
RBM	Results Based Management
SAGA	Semi-Autonomous Government Agency
VDS	Vision 2030 Delivery Secretariat

EXECUTIVE SUMMARY

A number of major governance and economic milestones were reached in Kenya between 2003 and 2012. The initial plan to regenerate Kenya's economy and institutions, the Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation, was launched in 2003; it was replaced by Kenya Vision 2030 as the country's political, social and economic blueprint for becoming a middle income country by the year 2030. The new Kenyan Constitution, born out of the violence of the disputed election of 2007, was adopted in 2010. Each of these major milestones reached brought about vital reforms, including those that have had a direct impact on monitoring and evaluation (M&E) in Kenya.

The Kenyan Constitution and related legislation provide a strong foundation for the country's M&E as we will illustrate, (Republic of Kenya, 2010) not least the Public Financial Management Bill (PFMB), 2012, which is currently being finalised in Parliament (Republic of Kenya, 2012). By strongly advocating for a responsive, accountable and effective institutional policy making arrangement, Kenya's 2010 Constitution adds a greater sense of purpose and urgency to the implementation of Vision 2030. Given the clarity of the transformation agenda in Kenya's State, provided by the new Constitution and Vision 2030 there is a unique opportunity for planning, budgeting, monitoring and evaluation to be placed at the heart of new institutional arrangements.

Detailing the Kenyan Government's M&E system, historically and going forward, in the form of a case study is complex, however. The status quo is to a large extent transitional as a result of the steady implementation of the new Constitution. The new Constitution defines the significant oversight powers of the legislature. To realise the expanded oversight demands of the Constitution, legislation is being enacted in critical areas, such as, the new PFMB. The PFMB potentially defines the institutional elements of a new M&E system. The PFMB makes a strong case for institutional development and integration for fostering transparency and accountability for Kenya. The Bill also potentially places the National Treasury at the centre stage of M&E. The definition of the system in practice depends on the interpretation of key mandates within the PFMB related to overseeing the effectiveness of government. Interpretation of mandates will effectively only take place following the appointment of people to key posts after the next elections, which are scheduled for 4 March 2013. The case study presented here can only point to the potential for a systematic government approach. Meanwhile, the government-wide M&E system in Kenya extends across the executive function of government and has multiple parts that operate with limited coordination. Important parts of the current M&E system operate in the following institutions: the Ministry of State for Planning, National Development and Vision 2030, the Ministry of Finance, the Office of the Prime Minister, the Vision Secretariat, and non-executive functions, such as, the Auditor-General. The operation of M&E through these bodies is responded to by the whole of government, yet there is not one authority that comprehensively sets norms and standards. Instead there is some dislocation in roles with multiple reporting lines.

Of concern is that a number of M&E initiatives undertaken by these bodies rely largely on donor support, for example, the Public Expenditure Review, Results for Kenya, and a number of the projects to increase transparency around the budget. Although donor funding may continue, there is concern about the extent of the ownership of these initiatives by political structures in Kenya.

This context leads to complexities in writing a case study. On the one hand, being comprehensive about the system would mean a drawn out process of research; on the other, due to the rapidly evolving institutional structure, any analysis will be out of date almost immediately. As a result the decision has been made to limit the scope of the discussion. In order to say something useful the approach here is to tell the story of the M&E system from the perspective of one actor, the Monitoring and Evaluation Directorate (MED). Following this an overview snapshot of the other arrangements in the current system will be presented. Finally, a limited number of new components of the M&E system emerging from the constitution and recent acts are identified as critical points to engage with as the context emerges. Presenting the case study in this form enables the strengths of the current system and opportunities in the emerging context to be identified, which will be built on as the new system develops. It should be noted that a key body, the Kenya National Bureau of Statistics, has not been covered in this paper. This is a gap that will need to be filled through future research.

The overall trajectory suggested by this report mirrors, almost identically, the findings of an evaluation of the Results for Kenya Programme (Robinson *et al.*, 2009: 49) in that going forward emphasis needs to be placed on the following actions:

- Explore amalgamation of the MED within the new institutional structure envisaged in the PFMB;
- Connect up reform efforts especially results-based monitoring and evaluation and performance-based budgeting;
- Invest in the instruments and capabilities required for measuring, monitoring and reporting on both program effectiveness and management capacity;
- Strengthen and expand the supply of M&E expertise by robustly supporting the development, adoption and implementation of M&E curriculum by more universities;
- Undertake capacity development, especially in key areas such as strategic planning and financial management and link these to M&E;
- Strengthen the use of evaluation through a National Evaluation Plan; and
- Generate sustained centre-of-government leadership as well as horizontal partnerships across the senior executive cadre in the process of transformation.

1. INTRODUCTION

1.1 KENYA'S ECONOMIC AND POLITICAL CONTEXT

Through Vision 2030, Kenya aims to uplift its population of 40 million people from low income status to middle income. Most of the population currently subsist on GNI *Per Capita* of US\$790, with a life expectancy at birth of 57 years. Ranked 86th largest economy globally, and 11th in Africa, Kenya is the leading nation in the East African Community (EAC). Kenya serves as a commercial-industrial hub and gateway to global markets to a much broader sub-region than EAC countries of Burundi, Rwanda, Tanzania, and Uganda.

**TABLE 1: KENYAN BASIC INDICATORS
(SOURCE: THE WORLD BANK, DEVELOPMENT INDICATORS, 2011)**

Income Level	Low Income
Population	40,512,682 (2010)
Life Expectancy	56 Years (2010)
Human Development Index	143
GDP per Capita	\$795
GDP	\$31,408,632,915 (2010)
Comparative size	86 th Largest economy globally;(out of 196 countries in the world) 11 th Largest in Africa, and Largest in East African Community
Vision/Strategy/Plan	Kenya Vision 2030
Governance – fundamental law	Kenya Constitution, 2010
Politics	Multiparty dispensation, where power changed hands in 2002; Emerging from electoral political of violence 2007-8; Preparing for national elections 2013

In the realm of politics and governance, a major milestone was achieved with the promulgation of Kenya's Constitution in 2010. Overwhelmingly approved by 67% of Kenyans in a national referendum, Kenya's Constitution 2010 is considered a vital foundation for improved governance and stability, especially in the light of disputed elections of 2007 that led to post-election violence.

In summary, Kenya is a country in transition politically and economically. Wealth is growing, but is held by a small section of the population. Meanwhile, the country in 2013 is due for another election, which will more fully implement a new constitution that has transferred power to the legislature. The monitoring and evaluation of government in this context is important as it can help to provide important information on how the country is changing during this period and to help understand the degree to which the state is meeting citizens' demands and is able to deliver.

1.2 THE PURPOSE OF THIS CASE STUDY ON KENYA'S MONITORING AND EVALUATION DIRECTORATE

This review of Kenya's Monitoring and Evaluation Directorate (MED) assesses five main aspects of the system. Firstly, the history and original conception of Kenya's monitoring and evaluation (M&E) system is examined. Secondly, the paper analyses the actual experience, achievements and challenges since formal implementation of the system began in 2003. Thirdly, the successes in various ministries or government departments since the implementation of the National Integrated Monitoring and Evaluation System (NIMES) are examined. Fourthly, the significance of the 2010 Constitution that has changed both the size and character of Kenya's public institutions and governance is assessed and fifth, the way forward for M&E in Kenya is discussed.

2. CONCEPTION OF THE M&E DIRECTORATE

2.1 BACKGROUND TO THE M&E SYSTEM

Historically, the desire for a more integrated M&E system in Kenya spans less than a decade, although project- and programme-based monitoring and evaluation has featured in Kenya since the 1980s. Early attempts at government-wide monitoring and evaluation are generally associated with the Interim Poverty Reduction Strategy Paper (I-PRSP) introduced by the IMF and World Bank in 2000, although this program was not effectively implemented. The Kenyan government that took office after the 2002 general election instead transformed the Poverty Reduction Strategy Paper to align it to its economic Manifesto thus coming up with the **Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation (ERSWEC)**. Chapter seven of the ERS document stipulated that the government would undertake M&E to track its policies, programmes and projects. This is how the National Integrated Monitoring and Evaluation System (NIMES), and the Monitoring and Evaluation Directorate (MED) who leads and coordinates the system were created and later adjusted to the requirements of Kenya's Vision 2030 that replaced ERS in 2008.

Centrally-executed M&E across government is a relatively recent phenomenon in Kenya, although various projects and programs incorporated notions of M&E since the 1980s. A good example was the District Focus for Rural Development which was introduced in 1983 (Republic of Kenya, 2007:1). Besides this experiment, offices such as that of the Controller of Budget and Auditor-General that evaluate governmental use of budgetary resources have been parts of Kenyan governance before and after independence in 1963.

TABLE 2: STAGES IN THE EVOLUTION OF KENYA'S MONITORING AND EVALUATION SYSTEM

(Source: Author)

Period	Major Driver	Scope of M&E
1980-2000	Various Project/Programmes, e.g. District Focus for Rural Development (1983)	Ad Hoc M&E
2000-2002	Poverty Reduction Strategy Paper	Initial attempt at government-wide M&E associated with IMF/World Bank (although the programme did not take off)
2004	Improved transparency through the Public Expenditure Management reforms	Introduction of reforms to improve accountability in the budget.
2006-2008	Results for Kenya Programme	Introduction of RBM culture and Performance Contracting in the Cabinet Office
2003-2008	Economic Recovery Strategy	First major home-grown milestone in government-wide M&E Establishment of National Integrated Monitoring and Evaluation System (NIMES) Creation of Lead Agency: Monitoring and Evaluation Directorate (MED), in Ministry of Planning and National Development.
2006 -	Ongoing emphasis on Results Orientation of government	Continued emphasis on a result-oriented government
2008- 2030	Kenya Vision 2030	Assignment of tracking Vision 2030 to NIMES and MED MDGs Other Government projects
2010-	Kenya's New Constitution	Constitutional demand for capable and accountable public institutions

A formalised monitoring and evaluation system was introduced with the approval of Kenya's **Interim Poverty Reduction Strategy Paper (I-PRSP)** in August 2000. According to the World Bank, however, I-PRSP was "not submitted formally to the Bank and the Fund on account of the December 2002 elections" (The World Bank). In other words, the anticipated monitoring and evaluation system for supporting I-PRSP did not materialise.

The Kenyan government that took office after the 2002 general election instead transformed the Poverty Reduction Strategy Paper to align it to its economic Manifesto, thus coming up with the **Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation (ERSWEC)**. Chapter seven of the ERS document stipulated that the government would undertake monitoring and evaluation to track its policies, programmes and projects. This necessitated the first government-wide M&E system to track the recovery agenda. NIMES was thus created to play this role.

In parallel to the ERSWEC the government started to implement performance contracting. Initially utilised to revive two state corporations in the late 1990s, performance contracting was re-introduced as a pilot in 2004 comprising 16 public commercial enterprises before expanding two years later to embrace the whole of Kenya's public service. From 2006 – 2008 performance contracting fell within the Results for Kenya Programme, which was implemented through the Cabinet Office. This programme started to introduce service charters and reinforce a message of customer orientation in government. Following the establishment of the coalition government performance contracting has continued in the Office of the Prime Minister.

In the Ministry of Finance and National Treasury meanwhile, Public Expenditure Management (PEM) was being reinforced by a number of reforms aimed at improving transparency and accountability. The Government Financial Management Act, 2004 supported PEM by providing a legal framework for managing public finances. The Act sought to improve in particular preparation, execution and monitoring of the national budget. Financial officers from the Treasury placed in central ministries were an innovation, as was the newly-created function of the National Budget Director. Existing systems to improve financial management and reporting, namely, the Integrated Financial Management Information System (IFMIS) was streamlined and re-enforced.

The next major phase in the evolution of M&E in Kenya was the introduction of the Kenya Vision 2030 in 2008, which replaced the ERS as the country's development blueprint.. Vision 2030 became the principle driver of development in Kenya – and therefore the basis for NIMES.

When in 2008, Kenya Vision 2030 as the national developmental blueprint replaced ERS, NIMES was re-oriented to monitoring and evaluating the implementation of the Vision. The monitoring and evaluation responsibility was at this time, however, divided between MED and a new tailor-made body, within the Ministry of Planning responsible for flagship programs and projects in Kenya Vision 2030. The Kenya Vision 2030 Board and its Secretariat were created for that purpose.

NIMES was designed to have a three-tier institutional relationship for generating M&E information. At the national level is MED, that provides leadership and coordinates the system by ensuring that two vital sources of M&E information, namely Annual Progress Reports (APRs) on the Medium Term Plan of Vision 2030 and Annual Public Expenditure Review (PER) are ably and timely produced. At ministerial level is the Central Project Planning and Monitoring Unit (CPPMU). The CPPMUs produce Ministerial Annual Monitoring and Evaluation Reports (MAMERs), and Ministerial Public Expenditure Reviews (MPERs) which are synthesised into the APR and PER respectively. At sub-national level, the District Development Officers, supervised by the Provincial Directors of Planning, are meant to produce the District Annual Monitoring and Evaluation Reports (DAMERs).As will be demonstrated in this paper, Kenya's MED has had been able to exert some influence on policy and programme decisions, especially in the budget making process, through the use of its publications namely the PER and the APR. The extensive research and analysis of M&E information drawn from Kenya's line ministries and synthesised into the PER has been used in achieving better value for the Kenyan public's taxes. These improvements are realised through extensive budget deliberations in which Sector Working Groups and line ministries review budget proposals, consider trade-offs and bid for budget allocations. The budget process takes into account the PER which is complemented by the work that goes into preparation of Ministerial Annual Monitoring and Evaluation Reports that subsequently become Annual Progress Reports on the implementation of Vision 2030 from the NIMES system. As one of the flagship products of Kenya's monitoring and evaluation information, the Public Expenditure Review is

an analysis, which covers vital factors as macro-economic performance, spending trends, and implications for each of Kenya's socioeconomic and governance sectors. More recently the PER has begun to benchmark Kenya's economic management against selected peer middle-income countries that the country aspires to emulate.

Despite the numerous achievements that have been made under NIMES and through the PER and APR, however, Kenya's M&E system still faces challenges at three levels, i.e. human capital, financial and infrastructural. These levels are interdependent and influence each other. As highlighted in this paper, the directorate has taken several measures to address some of these challenges, especially through its national M&E policy, that is awaiting cabinet approval and the three year Capacity Development Plan starting 2012-14. In addition, Kenya's Constitution, has fundamentally changed central and devolved governance structures and provides an opportunity for strengthening the country's M&E system. By underscoring timely and accurate information sharing to support policymaking, the Constitution is calling for a stronger nation-wide M&E system. This provides the greatest strength and opportunity for the M&E system in Kenya. Finally, the paper also highlights a number of success stories from various ministries and government agencies, since the implementation of NIMES.

As argued and illustrated in various parts of this paper, the Kenya Constitution 2010 represents the latest major opportunity for building a stronger monitoring and evaluation system in Kenya. Improving public management, including budget control, audit and provision of credible information for enhanced performance are at the centre stage of Kenya's new Constitution. The Constitution considers these imperatives as key tools for realising a results-focus, responsible spending, greater transparency, and accountability across central and county governments.

2.2 LAUNCH OF THE NATIONAL INTEGRATED MONITORING AND EVALUATION SYSTEM (NIMES)

At the end of the Kenya African National Union (KANU) party rule, the new National Rainbow Coalition (NARC) government began a series of reforms in 2003, aimed at improving public sector management in order to plan, implement, and continuously assess the execution of its development agenda of Economic Recovery Strategy (ERS). This is the context in which the National Integrated Monitoring and Evaluation System (NIMES) was established in 2003/2004, and adjusted in 2007/2008 when Kenya's Vision 2030 and its five-year Medium Term Plan (MTP) replaced ERS.

Kenya's monitoring and evaluation then envisaged, is schematically shown in Diagram 1.

DIAGRAM 1: NATIONAL INTEGRATED MONITORING AND EVALUATION SYSTEM (NIMES)
(Source: Author)



The Monitoring and Evaluation Directorate (MED) as the lead agency is mandated to ensure that all monitoring products, particularly the APRs on the national Medium Term Plan of the Kenya Vision 2030 are prepared on schedule. Other duties include "to prepare Cabinet papers on issues pertaining to NIMES and to coordinate the production of policy and other papers required by Cabinet (NIMES, 2007:52-53)." MED is mandated to "maintain a documentation centre on all matters pertaining to the functioning of NIMES" and to "make this information available to all stakeholders and/or development practitioners in the country" (NIMES, 2007:53).

This enables the government to undertake evidenced-based decision making in terms of policies and programmes planning and implementation. NIMES, as explained by the former Minister for Planning and National Development (parent institution to MED), "would inform the Kenyan public and policy makers on achievements made in areas such as performance contracting and performance appraisal". The institutional arrangement sought was "a versatile and flexible Monitoring and Evaluation System that would expand its scope and detail in time to satisfy Kenyans' quest for information and accountability by holders of public office" (Obwoha, 2007: vii). The structure of the MED is shown in Diagram 2.

DIAGRAM 2: STRUCTURE AND FUNCTIONS OF THE MONITORING AND EVALUATION DIRECTORATE
(Source: Monitoring and Evaluation Directorate)

Director				
Chief Economist				
Deputy Chief Economist				
1	2	3	4	5
Quantitative and Qualitative Data Collection Indicator Development	Research & Results Analysis	Capacity Development & Policy Coordination	Project Monitoring	Dissemination, Advocacy & Sensitization

MED's core responsibilities as shown by its functional divisions include the following:

1. Collect quantitative and qualitative M&E data;
2. Undertake research and analyse results;
3. Monitor developmental projects;
4. Develop M&E capacity at national and sub-national levels; and
5. Disseminate, advocate and sensitise on M&E results and findings to inform policy in Kenya.

It is notable that in the current design that there is no explicit evaluation function. Arguably, it could fall under research, but the lack of explicit structure reinforces issues with a lack of a central vision for evaluation.

2.3 MED'S LINK TO CENTRAL MINISTRIES AND DISTRICTS

Another key player in Kenya's M&E setup is the Central Project Planning and Monitoring Unit (CPPMU). The CPPMUs are strategic nerve centres for each Kenyan ministry and are responsible for generating and supplying M&E information to MED from line ministries. Similarly, the District Development Officers, in collaboration with other district heads and non-state actors, provide M&E information from their respective levels.

CPPMUs are obliged to produce two annual reports – namely, Ministerial Annual Monitoring and Evaluation Reports (MAMERs), and Ministerial Public Expenditure Reviews (MPERs). The MED synthesises ministerial MAMERs into a single APR on the implementation of the Medium Term Plan (MTP) of Vision 2030. Likewise, MED synthesises ministerial MPERs into a single annual Public Expenditure Review (PER). Districts meanwhile produce the District Annual Monitoring and Evaluation Reports (DAMERs) which are used to prepare district synthesis report, which also feed into the APR. Given the limited capacity at MED, an issue that will be outlined below, there is limited ability to undertake data verification and quality checks on reported information.

The Kenyan MED is designed to operate on three-tier relationship, namely, (a) the Monitoring and Evaluation Directorate, (b) the Central Project Planning and Monitoring Units based in each line Ministry, and (c) the District Planning Units based in every district.



NIMES has governance mechanisms built in at two levels. There is the National Monitoring and Evaluation Steering Committee and the Technical Oversight Committee. The National Monitoring and Evaluation Steering Committee which is chaired by the Permanent Secretary Ministry of Planning National Development and Vision 2030 (MED's parent ministry) provides broader policy guidance, while the Technical Oversight Committee provides technical support to the MED in such matters as work plans, budget execution, wider governmental buy-in and reviews major reports, particularly APR and PER. The Technical Oversight Committee is chaired by the Economic Planning Secretary at the Ministry of State for Planning, National Development and Vision 2030.

2.4 MED'S LINKS WITH CIVIL SOCIETY AND THE PRIVATE SECTOR

Another objective expressed in NIMES was encouragement of civil society, the private sector, academic and research institutions and donor partners to participate in stakeholder forums at national, district and constituency levels. MED aspires to enhance and engage stakeholder forums through sensitisation and advocacy campaigns, as well as an interactive data base, through which the Kenyan public would generally access M&E data in real time. Given actual resources, there is currently a limited amount that MED can do in this area.

3. FROM CONCEPT TO REALITY TO SUCCESS: CURRENT STATE OF IMPLEMENTATION OF THE MED IN KENYA

Four years on, since Vision 2030 replaced ERS as the country's developmental blueprint, Kenya's M&E system reflects both achievements and challenges. In the year 2007, when NIMES was re-oriented in preparation for the Vision 2030, it was stated that the institutional framework for the system is "designed to ensure that all programmatic activity by government, civil society, the private sector and donor partners would be monitored under an enabling National Monitoring and Evaluation Policy, which has also been developed. Its use as a key tool in determining budget allocation will also serve as an incentive to provide reports on their activities (Sambili, 2007: viii).

The MED's responsibilities include ensuring monitoring and evaluation standards, developing a research agenda that, among other things, promote evaluation. MED is also charged with government-wide M&E capacity building, promotion of citizen participation in monitoring and evaluation work and building collaborative relationships with civil society, the academic community, non-governmental organisations and Kenya's private sector. Finally, MED develops indicators for monitoring, of which there are 48 national outcomes, with 64 indicators being tracked, excluding indicators that fall under auspices of Kenya Vision 2030 Secretariat or sub-national institutions.

In what follows, it is illustrated that NIMES has indeed contributed to improvement in various areas. An example is improvements in Kenya's budgetary allocations and processes as well as timely and quality reporting by various sectors based on the standard guidelines and national indicator handbook. As a government-wide system, however, much remains to be done to render Kenya's MED fully efficient and effective.

3.1 MED'S REACH OUTSIDE OF GOVERNMENT

When it comes to empowering the citizens to access M&E information, some progress has been made in the distribution of reports. The directorate's publications i.e. Annual Progress Reports, Public Expenditure Reviews among others are readily available on the Ministry's website and other areas including the District Information and Documentation Centres. MED has gone further to produce popular versions of some publications like the PER that is smaller and easier to read both in English and Kiswahili.

Since accessing M&E information from these sources at lower levels could be a challenge to most citizens, NIMES is being prepared to make M&E related data accessible to Kenyans via SMS for those who can't access the Internet. Once completed it is intended that NIMES users will be able to extract, view, print, export and email M&E data of their choice. In addition, the ambition is to open communication channels for the Kenyan public to contact M&E stakeholders, communicate with officials and access map representations of projects in their location by use of Google maps.

Finally, the MED has attempted to coordinate and support the development of M&E curriculum by various institutions in Kenya. Many universities have now started M&E modules or courses at Masters, post graduate diploma and certificate level. As part of engendering the culture of M&E the directorate has also continued to strengthen its institutional capacity through collaboration with various bodies such as the Evaluation Society of Kenya.

3.2 HUMAN AND FINANCIAL RESOURCES

The directorate has been challenged in terms of human resources and financial capacity hence the inability to build a full functional M&E system that was envisaged when NIMES was initially created. When NIMES was launched and later re-oriented from ERS to Kenya Vision 2030, Kenya's decision-makers envisaged a comprehensive M&E system for greatly improving transparency and accountabilities and therefore generation of information required to measure results and impact of national policies. That vision of MED led to projection of substantial resources for implementing Kenya's M&E system, as shown in Figure 4.

TABLE 3: PROGRAM OF SUPPORT TO NIMES (US\$) AS ENVISAGED IN 2006
(Source: Republic of Kenya, 2007)

Strategic Area	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Quantitative & Qualitative Data Collection and Storage and Indicator Construction	264,000	200,000	110,000	141,000	100,000	815,000
Research and Results Analysis (including preparation of APR & PER)	496,000	406,000	425,000	425,000	425,000	2,177,000
Dissemination for Advocacy and Sensitization	248,000	224,000	144,000	194,000	140,000	950,000
Project Monitoring	244,000	88,000	84,000	188,000	78,000	682,000
Capacity Development and Policy Coordination	3,015,2000	2,987,400	3,0114,600	3,111,800	3,308,800	15,167,800
Resource mobilisation	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000	75,000
Monitoring & Evaluation	70,000	50,000	50,000	50,000	50,000	270,000
TOTAL	4,352,200	3,970,400	3,842,600	4,124,800	3,846,800	20,136,800

Due to various unforeseen events, however, including the political crisis of 2007-2008 and the ensuing economic setback, the vision of NIMES was sharply scaled back. The MED budget for 2011 was Kshs119 million (or US\$1.3 million) that includes the wage bill, office rental, and other administrative costs and does not match Kenya's ambitious M&E agenda (Republic of Kenya, 2011). It is estimated that about US\$400,000 is what is left of MED's budget to dedicate to M&E work in a sharp contrast to US\$3.8 million projected for 2011. As a result the current head count of MED's staffing is sixteen economists and three communications officers, sharing the responsibility of the agency's five divisions of data collection, research and results analysis, capacity development, project monitoring and advocacy work (Republic of Kenya, 2011). It is estimated that about US\$400,000 is what is left of MED's budget to dedicate to M&E work.

The current monitoring and evaluation reality in Kenya is therefore in sharp contrast to what was planned in the 2007 M&E Master Plan as shown in Table 3 above. With regards to human capital, it is still a challenge for a directorate staffed by 19 officers to provide leadership and manage a national M&E system that incorporates 44 line ministries and two hundred and eighty districts in Kenya, catering to the needs of a population of close to 40 million.

The NIMES Master Plan projected a spending of US\$20million to build Kenya's M&E system between 2008 and 2012 (figure 4). This did not materialise, mainly due to various external and internal shocks,

namely the post-election violence of 2007/08 and famine that saw the government redirect resources towards mitigation of draught and resettlement of internally displaced persons. The directorate was also faced with infrastructural and logistical challenges which have so far been addressed through the acquisition of a vehicle and two more vehicles are also to be acquired before the end of the financial year. This will also add to the pool of vehicles in the directorate and ministry hence helping effective monitoring and evaluation of projects across the country.

The combination of the human resource and budgetary restraints undermine MED's successes in the PER and APR – often these products are not available in time thereby reducing their value considerably. Efforts are underway to synchronise PER with budgetary cycle so that the exercise can make an even bigger influence in terms of informing decisions. In effect the mandate of MED in Kenya is unclear. It would appear that the APRs, PER and some capacity building are undertaken because these are funded, they represent an actual mandate, rather than the aspired to mandate, which in actuality is segmented between a variety of agencies in Kenya as is outlined later in this paper.

Building viable institutions requires significant human and financial resources as well as legal instruments for clarity of purpose that together empower government agencies to pursue their mandates. In Kenya's case, the new Constitution offers a new beginning for this process.

3.3 INSTITUTIONAL INTERACTIONS OF MED

The Kenyan M&E system is designed to operate on three-tier relationship, namely: the Monitoring and Evaluation Directorate; the Central Project Planning and Monitoring Units based in each line Ministry; the District Planning Units based in every district. This system has not been very effective because of the reliance on goodwill by the directorate in order to receive M&E information. However, the relationship with Treasury can provide a good basis of interaction depending on the future institutional configuration following the 2013 elections.

The relationship with the Treasury is important for the MED in terms of the work that is already being undertaken on Public Expenditure Tracking Surveys (PETS), the PER and the KENINFO database. The PETS coordinated by MED in the health sector have enabled the Ministry of Finance to identify leakages in finances, from the line ministry to the Provincial offices, district level and to the facility level. These surveys enabled the ministry to identify leakage points along the system and now disburses funds directly to the facilities. It is expected that the surveys will now be cascaded to all the line ministries to enable the citizenry to realise results at the devolved level. This has already started and a pilot PETS was conducted in the Ministry of Education in the second quarter of 2011 and a full PETS is ongoing.

MED also conducts resource flow analysis that assists the Ministry of Finance, to track resource requirement submitted by the line ministry through the sector working groups against the provided allocations by the treasury. This financial flow analysis revealed that on certain occasions, some ministries received more than requested while others were allocated lesser amounts than requested. This tracking includes performance based on the APR of the Medium Term Plan of the Kenya Vision 2030 which also helps the Ministry of Finance's budgetary allocation for the next financial years. In addition, based on the PER and APR produced by MED, the Ministry of Finance is now able to measure the efficiency and effectiveness in the use of finances and project implementation by the various ministries.

Finally MED uploads the progress of social sector indicators onto the KENINFO database and populates the indicators database with Meta data on a quarterly basis. This database is hosted by Kenya National Bureau of Statistics (KNBS) and can be accessed by the public online.

However, MED has faced a number of institutional challenges since its inception. First, MED has no legal basis. The agency has therefore operated on good will. In practice, this means that Kenya's ministries, departments and agencies (MDAs) may or may not provide MED with data and information it requires. Further, MED's parent ministry, the Ministry of Planning, National Development and Vision 2030 does not necessarily have positional influence to champion the Directorate and M&E work in general, especially when M&E are sometimes considered to be a policing exercise or an investigation tool for corruption-related issues as opposed to promotion of performance and accountability. Secondly, MED's M&E work has not been linked to key reform programs, most notably performance contracting. The latter operates

independently of M&E work executed by MED and reports directly to the Office of the Prime Minister. Thirdly, there appears to be a conflict of interest with regards to CPPMUs that ground MED into central ministries. CPPMUs are posted in ministries by the Ministry of Planning, National Development and Vision 2030 to monitor and feed MED in preparing PER and APR. But MED has no decision-making powers over CPPMUs – not even MED's parent ministry that assigns CPPMUs determines their priorities at the level of individual ministries. The host ministry to CPPMUs has priority over them – a factor that effectively leaves MED in a considerably weaker position in pursuit of its M&E responsibilities. Detached from CPPMUs, MED becomes even leaner indeed. Fourthly, it does not appear that MED has a strong national champion to advocate its cause. This is in contrast to the Vision Delivery Secretariat and Performance Contracting section.

3.4 NASCENT "EVALUATION" COMPONENT

The Kenyan M&E system has concentrated more on monitoring than evaluation; some of the initiatives that the directorate has taken, within the context of the budget process, are surveys that pave way for evaluation work. An example is the PETS, including the recent pilot study in the education sector completed in October 2011. This particular PETS analyses the effectiveness of Kenya's educational grants at secondary school level. A major PETS for the education is to begin in March 2012 and is to be followed by health and agriculture PETS before cascading to other sectors. These PETS are coordinated by a joint steering committee comprising of the Ministry of Education, Ministry of Planning and the World Bank. The pilot survey was conducted by the Institute for Policy Analysis and Research. After the full PETS have been conducted in the three sectors, it is expected that this will be the norm in all sectors in order to build a robust nationally owed monitoring and evaluation system. In addition the directorate has continued to carry out mid-term and end-term evaluation of its development programmes.

The lack of an active evaluation component in MED is illustrated by the absence of influence that MED has on important evaluations that take place within Kenya. For example, 36 randomised control trials have been carried out by Jameel Poverty Action Lab (JPAL) in Kenya. Many other evaluations are undertaken in Kenya with donor support, to the extent that research institutions within Kenya have a good level of capacity, for example the Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA). MED has not been influential in the oversight, design or use of these evaluations.

With the national M&E policy in place, the directorate will set minimum M&E standards in order to ensure improved and consistent measurement of development results. The Directorate will establish appropriate quality assurance mechanisms for major evaluations, in line with the highest standards recognised in the international evaluation community.

3.5 MINISTRY OF IMMIGRATION AND REGISTRATION OF PERSONS: AN EXAMPLE OF DEPARTMENTAL IMPROVEMENT

Before the introduction of NIMES in 2003, passport issuance at the Ministry of Immigration and Registration of Persons was slow and it would take up to one month or more, but when indicators for measuring performance were developed in 2008, service delivery improved significantly. The following are some of the changes attributed to monitoring systems:

- Introduced new passport issuance hours in Nairobi from 7am to 8pm without any break in between;
- Displays Service Charters prominently at all service delivery points;
- e -systems have been installed: Birth and Death certificates system, e-Visa and e- Border specifications prepared, Work permit system in place but preparing for upgrading;
- In order to create awareness, a Contact Centre was initiated and SMS for services is operational in the Ministry;
- Procedures for registration were published;
- Vetting committees have been reconstituted, committee members have been vetted, and vetting process moved from divisional to location level to bring services closer to the people; and
- Registrar of persons who issue identity cards are now having mobile registration centres to issue ID cards so that they can meet their performance targets thanks to NIMES.

4. USES AND USERS OF M&E INFORMATION IN KENYA: A CASE STUDY OF BUDGET EXECUTION

Kenya's monitoring and evaluation system, as previously noted, evolved very rapidly since 2003 with the creation of NIMES and the lead agency, MED. The collaborative nature of preparing NIMES products, most notably the PER, aimed at improving expenditure analysis has been bearing fruits (Republic of Kenya, 2010a). Uses and users of M&E information under NIMES are schematically illustrated in Diagram 3.

DIAGRAM 3: INTENDED USE AND USERS OF M&E INFORMATION UNDER NIMES
(Source: Author)

4	GOVERNMENT-WISE USE OF PER AND APR Reviewing past performance by line ministries Determination of annual priorities at county level by Sector Working Groups Deliberation on budget allocations by Sector Working Groups Bidding for budget allocation by line ministries Budget allocation
3	MONITORING AND EVALUATION DIRECTORATE Annual PER APR on Medium Term Plan (MTP) of Vision 2030
2	CENTRAL PROJECT PLANNING AND MONITORING UNITS Ministerial Public Expenditure Reviews (MPERs) Ministerial Annual Monitoring and Evaluation Reports (MAMERS)
1	PROVINCIAL AND DISTRICT PLANNING UNITS District Annual Monitoring and Evaluation Reports (DAMERS)

The process of preparing the PER begins at ministerial level – Kenyan line ministries are required to produce MPER, which are then reviewed and synthesised into a single global analysis of spending and financial management, that becomes the PER issued by MED annually. The objectives of PER include the following:

- Inform the budget process by providing in-depth analysis of past budget performance;
- Assessment of past spending, successes, challenges and weaknesses;
- Use information to chart a way forward – in other words, use evidence to inform future budget decisions; and
- Use PER to determine efficiency and effectiveness of public expenditure as a means of providing the basis for making medium-term decisions.

With regards to the APR, the main objective is to track progress on the implementation of the Medium Term Plan of Vision 2030. The APR reviews achievements on each of the 48 national indicators against targets and outcomes, thereby providing “an up-to-date” assessment of performance (Republic of Kenya, 2011).

For a closer illustration of use and users of monitoring and evaluation information to improve decision-making process, the case of the budgeting cycle provides invaluable lessons – with the Public Expenditure information constituting the main M&E information. As a Kenyan high level official has put it in reference to the 2010 PER, “this Public Expenditure Review provides insights on how to get better value for taxpayers’ money and ensure all groups in Kenya can benefit from the services that the public sector sets out to deliver” (Sambili, 2007:v).

The budgeting cycle in Kenya (Diagram 4) begins with the determination of annual policy priorities within the context of the Medium Term Plan of Vision 2030. The chairpersons, conveners and co-conveners of the Sector Working Groups break into teams, which undertake visits across the country, to draw from them developmental plans and priorities for the coming year.

This step is followed by extensive budget deliberations in which the Sector Working Groups review budget proposals and consider trade-offs. This is also the phase where different ministries bid for their budgets based on priorities as well as on past performance – the basis on which budget allocations for the following year are decided.

Notices are then placed in national media to solicit views from the Kenyan public. The process then moves to Parliament, which in turn reviews and contributes its own perspectives leading to approval of budget.

The entire consultative exercise on the budget runs between August and June of the following year, when the budget is approved and its execution begins, and thereafter the new budget cycle begins. The execution of the budget signals the beginning of monitoring of outcomes, assessing achievements of the previous year and making policy adjustment where necessary.

DIAGRAM 4: KENYA'S BUDGETING CYCLE

Key Steps in Kenya's Budget Process	Activity
6	Evaluation of Results, and Adjustment of Policies
5	Budget Execution by MDAs, Monitoring Outcomes
4	Budget Approval by Parliament
3	Solicitation of the Kenyan Public's Perspectives and Contributions
2	Tabling of Sector Working Groups Proposals, Ministerial Bidding and Tradeoffs on Budgets and Allocations to MDAs
1	Determination of Annual Priorities at County Level (in the context of the Medium Term Plan of Vision 2030)

In each stage of Kenya's budgeting cycle, MED and CPPMUs are actively involved in deliberation – as the information they generate, especially the PER, is fed into decision-making. Moreover given that the Ministry of Planning has representation in all the MTEF sector working groups the findings of PER are well incorporated in the country's budget making process. Similarly, the resource flow analysis prepared by the directorate showing the variations in budgetary request and allocations as well as utilisation play a critical role in the budget making process.

The PER has improved substantially over the past several years. A typical PER now runs into 276 pages that analyse factors such as macroeconomic performance, spending trends, implications, sector performance and public financial management.

Further, not only does the PER make important recommendations in areas in need of improvements, it also features a comparative assessment of Kenya against selected peer middle-income countries that the country aspires to emulate. It is due to this system that MED is considered to have made an important contribution in the field of budgeting where PER is the principle information source.

Through the demands exerted by MED there has also been some improvement in reporting in both time and quality of the information received. This has been supported through the use of a standard template for reporting.

5. MAIN INSTITUTIONS RESPONSIBLE FOR M&E: ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES

In addition to the MED, a number of other programmes and organisations support M&E. As a result, NIMES is but one component of the system. The entirety of the government-wide M&E system in Kenya is disbursed across the executive function and some agencies of government and has multiple parts that operate with limited coordination. Outside of the Ministry of State for Planning's MED, important parts of the current M&E system operate in the Ministry of Finance, the Office of the Prime Minister and non executive functions, such as, Kenya National Bureau of Statistics and the Auditor-General. The operation of M&E through these bodies draws response by the whole of government, yet there is not one authority that comprehensively sets norms and standards. Instead there is some dislocation in roles with multiple reporting lines.

5.1 RESULTS FOR KENYA

In 2005, Kenya embarked on the transformation of public service delivery by adopting the slogan 'Results for Kenya'. The office of the President took the lead in the implementation and organisation of the award system as incentives. Aspects of performance covered transparency, accountability, customer responsiveness, citizen centred and results oriented. The exercise has been used by the government as a feedback mechanism for the improvement of public service delivery and was cascaded from the national level to the provinces and districts. This also led to the introduction of service charters by all government agencies, setting out clearly government responsibility to its citizenry. Quick results were achieved by the use of Rapid Results initiatives that obliged the government to complete certain project in 100 days. Performance contracting also fell under the ambit of this programme. The results of this initiative are dealt with separately here.

An evaluation of the results for Kenya programme concluded that, "There is no doubt that significant, positive reform efforts have been launched over the past few years. The vision and concept of results-based management has been successfully introduced to a wide range of Kenyan public sector managers" (Robinson *et al.*, 2009: 47). However, the extent to which the depth of the concepts has been embedded requires further scrutiny. Further, the report also noted issues that arise in this analysis, namely that an unstable political landscape makes progress hard to project and there are issues around the coherence of the reform agenda (Robinson *et al.*, 2009: iii - v).

In 2007, linked to this programme, Kenya won a UN Public Service Award in the category of improved transparency, accountability and responsiveness. The innovations, which were consequently celebrated during Public Service Week, were in the areas of performance adjudication, including: Customer Care; ICT compatibility with office operations; Work Place environment; Information and Knowledge Management; and Human Resource Management and Development.

5.2 VISION 2030 DELIVERY SECRETARIAT (VDS)

The Kenya Vision 2030 is implemented in five-year Medium Term Plans (MTP) – the first five years being from 2008, when the Vision replaced ERS. The Vision 2030 Delivery Board provides overall guidance and strategic advice. Chaired by the Head of Public Service, Office of the President, the Board has in its membership permanent secretaries of key central ministries, advisors to Kenyan head of state and prime minister, managing directors of Kenya Investment Authority and Capital Markets Authority, Secretary of the National Economic Social Council and Governor of Central Bank. The private sector has five representatives on the Board.

The Vision Delivery Secretariat (VDS) is headed by a Director General and staffed by a team of 15 people, grouped around the Vision's pillars of enablers and macro, social, economic, and political. As a semi-autonomous agency, it monitors flagship projects – 'flagship' defined as high priority "national, multisectoral and transformative in nature and have a significant impact in the acceleration of social Political and economic progress of Kenya" (Performance Contracting Guidelines on Vision 2030 Project Indicators). There are 100 projects being monitored by the vision secretariat, which are being undertaken by various Ministries, Departments and Agencies. The VDS works closely with the lead agency/implementer, which is a government ministry or department under whose mandate the high priority project falls. A Reporting Matrix indicating high priority project, target, timeframe, implementation status, is the principal monitoring tool around which VDS and ministries, departments and agencies collaborate.

It is important to note that there is no mention of evaluations being undertaken related to the Vision's implementation. This is an area where the MED could serve an important role by helping to understand the changes being brought about through the projects being undertaken. The monitoring data will provide a base, but going further by asking deeper questions such as: Why? So What? and Now What? would be valuable for the ongoing adjustment of the Vision.

The contrast between VDS and MED is evident. Like Performance Contracting, as we see shortly, VDS has had prominent support from Kenya's Head of State as well as from the Prime Minister. The VDS Board is comprised of permanent secretaries of the leading ministries and other strategic national institutions as well as private sector leaders. VDS is a Semi-Autonomous Government Agency (SAGA), well-staffed and resourced, to monitor flagship projects. MED, that is charged with mainstream M&E work, remains a poor cousin to VDS.

5.3 PERFORMANCE CONTRACTING

Performance Contracting in Kenya goes as far back as 1991 when it was introduced through the Parastatal Reform Strategy Paper. This led to the piloting of Performance Contracting with two agencies, namely, Kenyan Railways Corporation and National Cereal Board (Republic of Kenya, 2010b). As highlighted earlier, Performance Contracting was re-introduced as a pilot involving 16 commercial state corporations before being expanded to include 462 public institutions. Since 2005, chief executive officers of Government Agencies have been signing Performance Contracts with the ministers in charge who in turn sign a similar Contract with the President.

Performance Contracting was envisioned to assist ministries to attain excellence in performance. Documents accompanying this exercise include the Performance Contract explanatory notes, and Performance Contract quarterly targets and annual work plans which every public officer is obliged to prepare. The performance evaluation criteria includes: adherence to financial targets; implementation of the Service Delivery Charter; ISO Certification; corruption prevention; prevention of HIV infections; statutory obligations; automation; and competency development.

Performance Contracting differs sharply from MED's experience. Unlike the MED, performance contracting and the Performance Contracting Department enjoy support and championship from the very top of national leadership in the persons of the President of the Republic and the Prime Minister.

The contracting parties in Kenya fall in three categories. In ministries, departments and agencies, the contract is signed between the cabinet secretary, the principal in this case, and the relevant permanent secretary or the agent. In the state corporation sector, the contract is between the permanent secretary of the ministry that supervises the corporation and the Board of Directors of the corporation. In the case of municipalities, the contract is signed between the permanent secretary, Ministry of Local Government and the Council of Local Authority. Each Performance Contract is countersigned by the cabinet minister concerned, to underscore leadership support.

An ad-hoc task force consisting of eminent experts drawn from professional associations, academia and the private sector, as well as a few retired public servants, is the key to Kenya's performance contracting. These individuals represent a neutral third party which reviews the contracts and ensures the quality of the exercise.

At least three major achievements have been realised in Kenya's Performance Contracting, in addition to the Public Service Award. First, performance contracting refocused ministries, departments and agencies on their core mandates. Second, there is argued to be a contribution to improved performance – profitability levels in the state corporation sector increased, while there was a notable improvement in performance of public service due to refocused attention to institutional core mandates. Third, stakeholder awareness increased, as did transparency and accountability levels by publishing of results on agencies' website and highly publicised awards to better performers (Republic of Kenya, 2010b:1).

Kenya's Performance Contracting has, however, experienced some controversy, in the sense that there is a widespread scepticism of its credibility and usefulness. The mismatch between the results claimed to have been generated by Performance Contracting and the reality on the ground is what prompted Kenya's Prime Minister to appoint a panel of experts for recommending how the exercise may be improved. The panel of experts that appraised Performance Contracting noted, the Kenyan public "has raised dissatisfaction of the results as they do not relate to performance (service delivery) on the ground." The panel further stated that the dissatisfaction with performance results was not "limited to the members of the public. Ministries, departments and agencies have also challenged the results. Indeed, the public outcry over the results became so strong that the results for 2007 were never released" (Republic of Kenya, 2010b:1).

The panel of experts on Performance Contracting highlighted at least four challenges. Firstly, Performance Contracting is not linked to other performance management instruments. Secondly, Performance Contracting is not adequately linked to budgeting process. Thirdly, there is no direct relationship between institutional performances and national priorities. "As such, Government efforts are not fully focused on realisation of Vision 2030 and its related medium term plan" (Republic of Kenya, 2010b:viii). Fourthly, the two arms of government, namely the judiciary and the legislative branch are not part of Performance Contracting. The panel of experts' recommendations may be summed up as follows:

- A more comprehensive performance management system that integrates various management tools across government;
- Strengthened linkage and alignment of performance contract to Vision 2030;
- Improved transparency and openness in moderating performance evaluation prior to releasing results to the public;
- Adoption of ranking model that ranks institutions in specific performance levels, for example “Excellent,” “Very good,” as opposed to the current numerical order; and
- Taking due cognizance of separation of powers between the three branches of government, parliament and the judiciary should be brought onboard (Republic of Kenya, 2010b:x).

5.4 KENYA NATIONAL AUDIT OFFICE

The 2010 Kenya Constitution has separated the Auditor-General and that of the Controller of Budget that previously were one heading the Kenya National Audit Office. The principal role of the Auditor-General remains that of auditing public finances, whereby within six months of every financial year, he or she audit and report all institutions that receive public monies. There is no evidence however that, prior to the new constitution, the Kenya National Audit Office undertook performance audits – the office appears to have mainly focused on traditional financial audits.

In regards to evaluation the Kenya National Audit Office is undertaking value for money audits. The results of these can in some instances be accessed online through civil society websites. At the time of writing the Kenya National Audit Office website could not be accessed. It is of concern that although by May 2012, 40 value for money audits had been conducted, it is reported that only one had been debated by Parliament (Kenya Central, 2012). This points to a dislocation between the political demand for information and the supply of evaluative information being generated.

5.5 NATIONAL TREASURY

Kenya’s Ministry of Finance and National Treasury, as with finance ministries the world over, plays vital roles in national development and economic management in several ways. It is first and foremost Kenya’s ‘economic manager’ in the sense that it is responsible maintaining macro-economic stability, fiscal and monetary policies. It is in this sense that national actors – public and private – depend on Kenya’s finance for creation and maintenance of a conducive environment in which to maximise their resources and improve their social and economic endeavours. The ministry is also Kenya’s ‘financial manager’ – it is responsible for the management of revenues and expenditures. Crucially, Kenya’s Finance ministry, as in other countries, is the single most important coordinating factor that ensures joint-governance. It coordinates national and sub-national preparation of budgets as well as building accountability systems for budget execution.

The construction of the electronic project monitoring Information System (e-ProMIS), by the Ministry of Finance in conjunction with MED, has now enabled the government to track progress on implementation of various activities based on the funding allocated so as to determine funding levels in subsequent years. The e-ProMIS is currently being upgraded to have more indicators as well as a dashboard to show projects that are stalled, complete and those lagging behind.

During Kenya’s ERS period between 2002 and 2007 and thereafter when Vision 2030 replaced ERS as the country’s development strategy and agenda, a series of reforms were undertaken to enable Finance to play its role, especially in Public Expenditure Management (PEM). A simplified and generic PEM is presented in Figure 2. The PEM reforms initially included the introduction of a Medium Term Expenditure Framework (MTEF) and a shift from input budgeting to outputs and a desire to move towards outcome budgeting. The object of the PEM reforms is to enhance good governance factors, including, consequence management where performance is rewarded and non-performance is sanctioned and where communication and reporting is fundamental to policy execution and results. A robust system of M&E is fundamental for timely modification of policy implementation execution or resources deployment.

To permit Kenya’s Finance Ministry to develop and execute and effect PEM, the Government Financial Management Act 2004 was adopted, thereby reinforcing Treasury’s position in the overall policy environment and management. The Minister for Finance was called upon to “establish procedures and systems for proper and effective management of government money and property” and create “accounting procedures and systems to properly account for government money and property” (Republic of Kenya, 2009:6) This is the Act that also created, among others the Director of the National Budget that considerably strengthened budget execution and management (Republic of Kenya, 2009:6).

Important steps made in the wake of the Act include clarity of roles and responsibilities in the budget planning process. The already existing Medium Term Expenditure Framework (MTEF), as well as the Public Expenditure Review (PER), were strengthened. Several institutions were strengthened, including the MTEF Secretariat responsible for coordinating the budget process and the Budget Monitoring Department charged with budgeting monitoring and reporting. Treasury financial officers were posted in government ministries to increase technical capabilities as well as accountability in central and sub-national institutions.

Kenya’s PEM reflects several challenges, not least what appears to be dual and parallel systems in budgetary monitoring. While PEM is primarily centred in the Ministry of Finance, Public Expenditure Reviews as well as the institution responsible for the exercise, MED, are in the Ministry of Planning, National Development and Vision 2030. Though the two have a good relationship, as highlighted earlier around PETS, the PER and the APR, moving forward, there could be closer integration. We would argue that the MED, which currently is not accorded with the importance commensurate to its responsibility, would supply the missing link in PEM. Treasury could gain further through MED by supplying the missing link in PEM – ongoing monitoring and an enhanced evaluation function. This would mean, furthermore, that there is no need for additional legislation to legitimise monitoring and evaluation in Kenya. As we illustrate below, the Public Financial Management Bill 2012 demands that National Treasury adopts the responsibility overseeing the effectiveness of government implementation.

Similarly, performance contracting that is fundamental to improving national economic management is not integrated into PEM. Once again, the Public Financial Management Bill, 2012 offers some avenues to better link these processes and address the challenges illustrated in the next section of this paper.

6. NEW OPPORTUNITY FOR BUILDING A STRONGER M&E IN KENYA: THE NEW CONSTITUTION

The 2010 Kenya Constitution constitutes a democratising landmark in placing the citizen at centre stage of national policy making – *mwanaichi* is queen and king, and government is the servant. The Kenya Constitution, therefore, creates immense demand on the state and its personnel by among other things insisting on transparent, accountable and competent leaders, managers and technical staff. The framers of Kenya’s 2010 Constitution are aligned in their model for constitutional development to what may be termed as the “capable and accountable” state. Generally speaking, capable and accountable states “make sound policies, provide public services, regulate markets and oversee how public resources are used to help achieve the development objective of reducing poverty” (World Bank, 2012). The new Kenyan Constitution is by far the most extensive knowledge reservoir for building Kenya’s M&E system.

According to the Kenyan Constitution, authority assigned to a state officer vests in her or him “the responsibility to serve the people, rather than the power to rule them.” And the principles of leadership include “accountability to the public for decisions and actions; and discipline and commitment in service to the people” (Constitution of Kenya, 2010:49). The values and principles of serving the citizen include “efficient, effective, and economic use of resources,” “involvement of the people in the process of policy making,” and “transparency and provision to the public of timely and accurate information” (The Constitution of Kenya, 2010:15-16).

6.1 KENYA’S NEW CONSTITUTION AND THE CAPABLE/ACCOUNTABLE STATE

Kenya’s 2010 Constitution emphasises the qualities of the capable and accountable state, beginning with a vision of Kenya’s national values and principles of governance. These should include:“(a) patriotism, national unity, *sharing and devolution of power*, the rule of law, democracy and *participation of the people*; (b) human dignity, equity, social justice, *inclusiveness*, equality, human rights, non-discrimination and protection of the marginalised; (c) *good governance, integrity, transparency and accountability*; (d) *sustainable development*” (The Constitution of Kenya, 2010:15-16).

These values and principles in the Constitution, are “to bind all State organs, State officers, public officers and all persons whenever any of them— (a) applies or interprets this Constitution; (b) enacts, applies or interprets any law; or (c) *makes or implements public policy decisions*”(The Constitution of Kenya, 2010:15-16).



In the same vein, the guiding principles of leadership and integrity in Kenya should include the following according to the new Constitution: “(a) selection on the basis of *personal integrity, competence and suitability*...; (b) objectivity and impartiality in decision making, and in ensuring that decisions are not influenced by nepotism, favouritism, other improper motives or corrupt practices; (c) selfless service based solely on the public interest, demonstrated by— (i) *honesty in the execution of public duties*; and (ii) the declaration of any personal interest that may conflict with public duties; (d) *accountability to the public for decisions and actions*; and (e) *discipline and commitment in service to the people*” (The Constitution of Kenya, 2010:50).

The desire to improve responsiveness is evident in the Constitution’s explanation and justification for devolved governance in Kenya. Accordingly, the objectives of this section of the constitution that link most strongly into demands for monitoring and evaluation are sections:

- (a) to promote democratic and accountable exercise of power;
- (d) to recognise the right of communities to manage their own affairs and to further their development;
- (f) to promote social and economic development and the provision of proximate, easily accessible services throughout Kenya;
- (g) to ensure equitable sharing of national and local resources throughout Kenya; and
- (i) to enhance checks and balances and the separation of powers” (The Constitution of Kenya, 2010:107-108).

6.2 THE CONSTITUTION’S DEMAND FOR DELIVERY-BOUND PUBLIC SERVICE AND RELIABLE INFORMATION

For the Kenyan public service as a whole, the values and principles include the following: “(a) *high standards of professional ethics*; (b) *efficient, effective and economic use of resources*; (c) *responsive, prompt, effective, impartial and equitable provision of services*; (d) *involvement of the people in the process of policymaking*; (e) *accountability for administrative acts*; (f) *transparency and provision to the public of timely, accurate information*; (g) *subject to paragraphs (h) and (i), fair competition and merit as the basis of appointments and promotions*; (h) *representation of Kenya’s diverse communities*; and (i) *affording adequate and equal opportunities for appointment, training and advancement, at all levels of the public service*” (The Constitution of Kenya, 2010:139-140).

An innovation of the Kenyan Constitution is that it also determines the size of the national cabinet as well as the size of devolved structures. The cabinet may not be larger than twenty two ministers, while the newly created counties number forty seven. The Kenyan Constitution therefore restricts the number of ministries.

Looking at these constitutional demands, including explicit call for timely and accurate information to support policy making, there can be no doubt that M&E in Kenya needs to be fully enhanced in order to realise the aspiration of the Kenyan Constitution and its development blueprint: the Kenya Vision 2030. The creation of an efficient, responsive, prompt, effective, and impartial public service necessitates a better-resourced M&E with a stronger policy and legal basis.

6.3 NEW INSTITUTIONAL MANDATES THAT SUPPORT MONITORING AND EVALUATION

The Public Financial Management Bill operationalises the Kenya Constitution for public finances and potentially for monitoring and evaluation, depending upon interpretations. Figure 6 represents the main pillars in the Public Financial Management Bill (PFMB), 2012, which can all play a role in M&E from different angles.

The PFMB begins with its confirmation of parliamentary oversight of public finances by stating that a parliamentary committee established to deal with budget matters reviews Treasury’s Budget Statement and budget estimates. He or she then makes recommendation to the National Assembly (Republic of Kenya, 2012:27). Figure 6 illustrates key institutional relationships in the management of public finances with Parliament at the centre, and the outer ring occupied by Treasury and two independent offices of the controller of budget and Auditor-General.

From the standpoint of monitoring and evaluation, Table 4 presents schematically our interpretation of PFMB.

TABLE 4: KENYAN M&E SYSTEM AS IMPLIED IN PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT BILL, 2012
(Source: Author)

<p>CONTROLLER OF BUDGET</p> <ul style="list-style-type: none"> • Independent oversight of budget execution • Budget monitoring • Quarterly reports to parliament on budget execution • Promotes good practices and accountability 	<p>KENYA NATIONAL ASSEMBLY</p> <p>Parliamentary committees</p>	<p>AUDITOR-GENERAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Independent Audit of national and country government and their entities • Direct reporting to National Assembly • Audit oversight and promotion of good practices and accountability 	<p>NATIONAL TREASURY</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promoting economic and financial policies that facilitate social and economic development • Designing and prescribing an efficient financial management system • Leading the national budgeting process • Promoting transparency and accountability • Developing monitoring & evaluating risk management strategies and structures national and county governments • Assisting national & county government entities in building capacity for efficient, effective and transparent financial management • Designation of accounting officers to national and county government • Integrated Financial Management Information Systems (IFMIS)
<p>NATIONAL GOVERNMENT ENTITIES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expenditure and performance reporting • Budget Execution Reporting • Integrated Financial Management Information System 		<p>COUNTY GOVERNMENT ENTITIES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expenditure and performance reporting • Budget Execution Reporting • Integrated Financial Management Information System 	<p>NATIONAL TREASURY’S COORDINATING BODIES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Budget and Economic Council • Budget Allocation Committee • Accounting Standards Board

The PFMB potentially achieves several things – it is the driver of performance monitoring charting the course from “promoting and enforcing transparency, effective management and accountability with regard to public finances” (Republic of Kenya, 2012:31). The PFMB is also a driver of change for good governance drawn from the Constitution. As shown in Figures 6 and 7, the roles of the independent offices of Controller of Budget and Auditor re-emphasise several key imperatives. The Controller brings into the Kenyan system new powers, namely:

- Independent oversight budget execution
- Budget monitoring
- Quarterly reports to parliament on budget execution
- Any other research or investigations for improvements or fighting corruption
- General promotion of good practices and accountability

From an M&E perspective, the Controller brings about considerable potential demand for information that cascades downwards into all institutions which supply data for four reports each year. The newly-established powers of the Controller of Budget oversee the implementation of the budgets of the national and the soon to be formed county governments. The Controller of Budget has two major roles. He/she authorises withdrawals from public funds and every four months submits to parliament a report on the implementation of budgets of national and county governments (The Constitution of Kenya, 2010:136). From the standpoint of monitoring information on budget execution, the Controller of Budget will clearly play an important role in informing quarterly reporting. This powerful position accounts to parliament, although is appointed by the President.



The specific role, that the Controller of Budget will play, is framed in the elaboration of the Constitution, within the Public Financial Management Bill 2012. In order to authorise withdrawal the Controller requires a range of reports to be submitted by the Cabinet Secretary. Included in this is a statement by the National Treasury specifying the measures taken by the national government to implement any recommendations made by the National Assembly, with respect to the budget for the previous financial year or years (PFMB, 2012: 37:9). In effect this means that for the oversight contribution, the Controller is dependent upon a chain of capacity and demand. The cabinet office needs to report, which is dependent upon the National Assembly conducting oversight through their budget office, which looks to establish effective performance from the reports produced by National Treasury. Meanwhile the National Treasury needs to be able to monitor the effectiveness of implementation of the budget. The implication for MED's PER is evident here – budget execution and potentially oversight of effectiveness of government now shifts to a constitutionally-mandated body, namely the Office of the Controller. In the case of the Auditor-General, he or she shall continue to audit and report on the accounts of the national and county governments and “shall confirm whether or not public money has been applied lawfully and in an effective way” (The Constitution of Kenya, 2010:137).

What holds for the Controller of Budget holds for the Auditor-General and the National Audit Office. As an independent auditor directly reporting to the National Assembly, performance auditing as well as audit information from traditional practices would raise M&E to higher levels. In Kenya as in much of Africa, the annual reports of the Auditor-General often draw national attention for the wrong reasons – reporting unauthorised expenditures and corruption. Recasting the National Audit Officer as a wealth of M&E information is long overdue.

The eight year term of both the Controller of Budget and Auditor-General supports both continuity and independence. The Auditor-General and the Controller of Budget “are subject only to [the] Constitution and the law; and (b) are independent and not subject to direction or control by any person or authority” (The Constitution of Kenya, 2010:151). Each holder of an independent office “(a) may conduct investigations on its own initiative or on a complaint made by a member of the public; (b) has the powers necessary for conciliation, mediation and negotiation; (c) shall recruit its own staff; and (d) may perform any functions and exercise any powers prescribed by legislation, in addition to the functions and powers conferred by this Constitution” (The Constitution of Kenya, 2010:154).

These independent commissions and offices should be seen as part and parcel of building strong monitoring and evaluation practices in Kenya. For example, with quarterly reviews of budget execution by the Controller of Budget, the budget process that has in the past depended on the Public Expenditure Review should improve considerably. Previous difficulties of producing the PER in time should be the thing of the past – given the data that will be generated by the professionals in the Controller of Budget's office.

The PFMB above all creates the space for the National Treasury to incorporate NIMES and MED and to drive M&E. This is an area where Kenya needs to invest heavily, especially in evaluation that appears to be even weaker than monitoring. Performance monitoring, as is currently executed under Performance Contracting in the Office of the Prime Minister, needs to be re-examined and at the very least become part of improving other management tools in National Treasury and across government. The MED and mainstream M&E work, besides the more prestigious one housed in Vision Delivery Secretariat, can be rethought within this legislative framework – MED may be the basis to build the system where it is mostly needed in the National Treasury. A quick look at what PFMB demands of the National Treasury confirms this:

- The act provides for the effective management of public finances by the national and county governments;
- Promoting economic and financial policies that facilitate social and economic development;
- Designing and prescribing an efficient financial management system;
- Leading the national budgeting process;
- Promoting transparency and accountability;
- Developing monitoring and evaluating risk management strategies and structures for national and county governments;
- Assisting national & county government entities in building capacity for efficient, effective and transparent financial management;
- Supporting accounting officers in national and county governments; and
- Reinforcing management information systems.

In summary, the PFMB, following the 2010 Kenya Constitution and Vision 2030, provides a powerful instrument for building an M&E system in Kenya in several ways. First, it constitutes a legal basis for M&E. Second, it links M&E to oversight institutions, including the National Assembly and the independent officers of Controller of Budget and Auditor-General. Third, PFMB implies an M&E located where there is substantive positional influence – Ministry of Finance and National Treasury. Fourth, PFMB integrates M&E to PEM. Over and above these factors, it would seem that as the single most important actor in economic management, the National Treasury should strive to become the lead agency regarding M&E. Production of M&E data and information as well as its utilisation in informing financial and strategic decisions is fundamental for a critical institution such as the National Treasury. PFMB strongly argues for this action.

7. THE FUTURE OF M&E IN KENYA

The above diagnosis of M&E in Kenya has illustrated successes as well as challenges. Both have provided critical lessons for addressing Kenya's M&E agenda of ensuring accountability, transparency, performance and results as envisaged in the Kenyan constitution 2010. In line with this broad agenda, MED is faced with an enormous task of reconstituting itself as the lead agency within a yet to be established government system, as well as strengthening the existing system and taking into consideration the changed governance systems at national as well as devolved levels. Assets that can be built upon include:

- The PER, PETS and APR;
- The operation of NIMES; and
- The opportunities presented in the new constitution.

Towards that end, six key challenges have hindered the effective role of NIMES in affecting changes for Kenya's population over the past eight years. These challenges are deemed critical in addressing accountability, transparency, performance and results. Addressing these challenges will better support the realisation of Vision 2030 and MDGs.

As shown in the various sections of this diagnostic, the key challenges are as follows, along with their envisaged corrective measures:

DIAGRAM 5: CURRENT CHALLENGES AND ENVISAGED SOLUTIONS

Current realities	Envisaged solutions
Lack of legal framework and authority for MED hence dependence on goodwill for data and information from ministries, departments and agencies (MDAs).	Explore amalgamation of MED within the new institutional structure envisaged in the PFMB
Weak institutional linkage with MDAs resulted in a fragmented, uncoordinated, non-standardised M&E “system”.	Connect up reform efforts, especially Results-Based Monitoring and Evaluation and performance based budgeting; invest in all the instruments used and capabilities required for measuring, monitoring and reporting on both program effectiveness and management capacity
Weak institutional capacity of M&E Lead agency in terms of human capital, financial resources and infrastructure.	Strengthening and expanding supply of M&E expertise by robustly supporting the development, adoption and implementation of M&E curriculum by more universities.
Weak M&E culture across the board whereby M&E is still considered as a policing tool and therefore feared as opposed to demand for it to improve delivery, efficiency and effectiveness.	Undertake capacity development especially in key enabling communities like strategic planning and financial management and link this to M&E
Limited central government lead evaluation	Strengthen the use of evaluation through a National Evaluation Plan, currently monitoring dominates
Limited sustained championship of an encompassing government M&E system	Generate sustained centre-of-government leadership as well as of horizontal partnerships across the senior executive cadre in the process of transformation

Despite the stated challenges, the government of Kenya and national stakeholders have come up with several key measures to ensure the challenges are addressed. Some of these measures have included the finalised national M&E policy and the capacity development program required to implement NIMES at the national and devolved level.

8. CONCLUSION

Although significant achievements have been made in the field of monitoring leading to improvements, especially in Kenya's budget making process, further work needs to be done to render M&E more robust than at present.

Conceptually and in practice, M&E in Kenya appears to be largely interpreted as one word without a distinct identity of 'evaluation' from 'monitoring.' Evaluation has been largely silent until recently where tailor-made tracking surveys are beginning to feature in public funded projects. An example is the Public Expenditure Tracking Surveys. The directorate has also continued to do mid-term and end term evaluations of its development blueprints such as the ERS and Vision 2030.

Perhaps most problematic in the current monitoring and evaluation setup is the status of the lead agency, MED. MED is underfunded and inadequately staffed relative to its national responsibilities. Neither CPPMUs nor sub-national reporting units are bound to provide MED with M&E reports. Kenya's M&E system therefore operates on goodwill, hence the need for a legal framework to ensure all institutions and stakeholders provide M&E information. The PFMB of 2012 can help to address this depending on interpretations of parts of the act. Through this improved institutional arrangements, for example, Performance Contracting, can be developed.

Luckily for Kenya, the new Constitution, with its call for responsive and impartial service delivery backed by accurate information to support evidence-based policy making provides an opportunity for building the superior M&E system that Kenya deserves. Moreover, the government has set up sufficient mechanisms to help address its challenges, especially now when the directorate is going to be tasked with the huge role of monitoring and evaluating the performance of the counties. More universities are also set to adopt the M&E curriculum and this will help to ensure staff and Kenyans are adequately trained on M&E.

BIBLIOGRAPHY

- Kenya Central, (2012, May 6). Parliament yet to debate value for money. Kenya Central. Retrieved from <http://kenyacentral.com/news/30626-parliament-yet-to-debate-value-for-money-reports.html>
- Obwocha, H. (2007). The Foreword to The Master Plan:vii
- Public Expenditure Tracking Survey Report (Ed- PETS). (2010). Pilot survey.
- Republic of Kenya, Performance Contracting Guidelines on the Vision 2030, Project Indicators, Retrieved from http://www.vision2030.go.ke/cms/vds/PC_GUIDELINES_2012-20131.pdf (Nairobi: Republic of Kenya)
- Republic of Kenya, 2007. The National Integrated Monitoring and Evaluation Systems (NIMES) Master Plan. (Nairobi: Republic of Kenya)
- Republic of Kenya. (2007). Ministry of Planning, National Development and Vision 2030, Master Plan for the Implementation of a National Integrated Monitoring and Evaluation for Kenya 2007-2012, Nairobi, 2007:1. (Nairobi: Republic of Kenya)
- Republic of Kenya. Constitution of Kenya. (2010). Laws of Kenya, The Constitution of Kenya, 2010. (Nairobi: Republic of Kenya)
- Republic of Kenya. (2010a). Ministry of State for Planning, National Development and Vision 2030, Public Expenditure Review – Policy for Prosperity. (Nairobi: Republic of Kenya)
- Republic of Kenya (2010b). Review of Performance Contracting in the Public Sector (Nairobi: Republic of Kenya)
- Republic of Kenya. (2011). Second Annual Progress Report on the Implementation of the First Medium Term Plan (2008-2012), May 2011 (Nairobi: Republic of Kenya)
- Republic of Kenya, Master Plan of the National Integrated Monitoring and Evaluation System (NIMES):541. (Nairobi: Republic of Kenya)
- Republic of Kenya, Review of Performance Contracting in the Public Sector, September 2010 (Nairobi: Republic of Kenya)
- Republic of Kenya. (2011). 2011/2012 Estimates of Recurrent Expenditure, June 2011 (Nairobi: Republic of Kenya)
- Republic of Kenya. (2011). 2011/2012 Estimates of Recurrent Expenditure, June 2011. (Nairobi: Republic of Kenya)
- Republic of Kenya. (2012). Laws of Kenya, The Public Financial Management Bill, 2012. (Nairobi: Republic of Kenya)
- Sambili, E. (2007). The National Integrated Monitoring and Evaluation Systems (NIMES) Preface to Master Plan:viii
- Sambili, E. (2010). Permanent Secretary, Ministry of Planning, National Development and Vision 2030 in his Preface to Republic of Kenya, Public Expenditure Review, Policy for Prosperity 2010, pV.
- World Bank (retrieved 01/02/2012)
- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/KENYAEXTN/0,,menuPK:356524~pagePK:141132~piPK:141123~theSitePK:356509,00.html>

REPUBLIC OF SENEGAL

AUTHORS: MOMAR A. NDIAYE & AW BOUBACAR



EXECUTIVE SUMMARY (RESUME EN ANGLAIS)

The country of Senegal covers an area of 196 722 km². It is bordered to the north by Mauritania, to the east by Mali, to the south by Guinea and Guinea Bissau and to the west by Gambia. It has 500 km of Atlantic seaboard. Dakar, the capital, is situated on a peninsula to the far west.

Senegal is a democratic republic which has held regular presidential, parliamentary and local elections since it achieved independence in 1960.

As a result of numerous achievements over half a century, Senegal is aspiring to move out of the group of Least Developed Countries. The building of a fully developed society has been made possible due to the continued reformist momentum that the country has maintained. The creation of the *Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique (DREAT)*⁷, which has been a champion of transformation, illustrates this reformist zeal well. DREAT is discussed further in this executive summary and paper.

In the early years of 2000, there was no ten year plan for economic and social development. It was a period marked by new planning frameworks and a new emphasis on results-based management. Results-based management aims to optimise public investment in development while strengthening planning, monitoring and evaluation. Senegal has had support for this from the Policy Support Instrument of the IMF.

On an international level, strategies for poverty reduction, the Consensus of Monterrey and the Paris Declaration on aid effectiveness, all view evaluation as central to systems for public management.

On a regional level, Senegal belongs to the Economic Community of West African States (ECOWAS) and the West African Economic and Monetary Union (UEMOA), which are organisations for economic integration. In anticipation of directives from UEMOA, Senegal embarked on a process which pushed for greater rigour in reforms, in the management of public finances and in systems of procurement, thus putting into operation one of its commitments from the Paris Declaration of 2005.

On a national level, since 2001, Senegal has developed a Poverty Reduction Strategy Paper which serves as the principal reference framework in terms of public policy. In addition there is the policy of "good governance" which aims to strengthen the efficacy and quality of the public service. In addition, the progressive adoption of medium term expenditure frameworks and results-based management, have both established evaluation as a managerial as well as a democratic necessity.

LANDMARKS IN THE DEVELOPMENT OF A PLANNING SYSTEM FOR SENEGAL

Following independence, given the immensity of the challenges and structural constraints, Senegal adopted a centralised development strategy where management of the national economy rested almost exclusively with the state. A planning system, which defined the priorities and rules for management of the economy, was put in place which evolved as it adapted to paradigm changes dictated by changing geopolitics. The Ministry of Planning was responsible for all the tasks of prioritisation, of fund-raising, of developing programmes, monitoring and evaluation. The role of the sector ministries consisted of filling out the details of the plan with sectoral projects and soliciting the means necessary to realise them.

A meeting of the Higher Planning Council, on the 29th June 1987, laid the basis for discussion aimed at revising the system of planning so as to make it better adapted to a changing world economic and financial environment. The reform of 1987 strongly recommended the creation of planning structures within sector ministries.

The current system of management of the national economy of Senegal, which began with the eighth plan, is built around three complementary instruments which form a hierarchy. The first takes the form of a scenario planning and forecasting exercise, secondly there is an Orientation and Economic and Social Development Plan, and, finally, the Three Year Programme for Public investment.

Other reference documents have been adopted which refine economic policy in domains such as poverty with the Document for Economic and Social Policy and the Accelerated Growth Strategy. Sectoral policies have been elaborated taking into account national priorities as stated in different documents.

The use of results-based management instruments such as the Medium Term Framework for Sectoral Expenditure, which consists of a coherent set of objectives, of programmes and of budgetary allocations per objective, dates from 2003 and reflects the desire to articulate and harmonise the programmes emerging from the Poverty Reduction Strategy Paper. Currently, 26 ministries have medium term expenditure

⁷ Commission for state reform and technical assistance

frameworks and the aim is to generalise the instrument to all departments such that Senegal will have a consolidated Medium Term Expenditure Framework and will thus make a definitive shift to a results-based management system for the national economy which conforms to the spirit of the Paris Declaration.

THE LEGAL AND INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS FOR MONITORING AND EVALUATION

The legal basis for monitoring and evaluation (M&E) in Senegal is founded in the Constitution of 2001 which, in its preamble, asserts a commitment to “transparency in the conduct and management of public affairs as well as to the principle of good governance”, and has been developed through a series of laws and decrees. Article 6 of the Constitution endowed the Republic with four branches of power – executive, legislative, judicial and consultative – which are: (i) the President of the Republic and his government; (ii) Parliament which comprises two houses: the National Assembly and the Senate; (iii) the Constitutional Council, the Supreme Court, the *Cours des Comptes*⁸, other courts and tribunals and (iv) the Economic and Social Council.

The Ministry of Economics and Finance is mainly responsible for planning, monitoring and evaluation functions. Its organisational structure consists of several entities responsible for specific aspects of monitoring, control and evaluation. An analysis of the missions of these different entities and their interactions indicates that they fall into two categories: entities which are concerned with forward and strategic planning and entities which are concerned with operational planning, control, monitoring and evaluation.

The lead agency, the General Directorate of Planning: The General Directorate of Planning leads the process of planning, monitoring and evaluation at the centre of the Ministry of Economics and Finance. It comprises the Department of National Planning (DPN), the Department of Development Strategies and the Department of Population and Human Development Planning. The mission of the DPN is to develop and coordinate the country’s medium term economic and social policy. The DPN, through its Sectoral Planning and Evaluation Division, carries out the preparatory work for project and programme evaluation. The Sectoral Planning and Evaluation Division formulates the terms of reference, working in collaboration with the sector ministries concerned. Monitoring meetings are held regularly and steering committees are set up for each project.

The reforming agency, DREAT: An organisation, known as *le Bureau Organisation et Méthode (BOM)*⁹, was created by circular no.86/PR, 1 October, 1968. It was attached to the General Secretariat of the Presidency of the Republic, and was “empowered to undertake wide-ranging research on the restructuring of administrations, institutions and public enterprises”. In 1992, BOM became the Commission for Public Management which was responsible for the formulation, monitoring and implementation of management systems focused on making the public service more effective, improving the quality of its relationships with its users, and the introduction of ICT at all information points. The decree 2008-182 of 28 February 2008, created DREAT as an agency with specialist expertise in research, in advice, in building capacity in communications, and as an agency offering technical assistance and backing to the public service. DREAT takes the role of adviser to the President of the Republic, to the Prime Minister and to members of government.

The National Assembly: The National Assembly votes in laws including laws relating to planning and programmes, and laws relating to finance and regulation. It has eleven standing committees covering all sectors of economic and social development including the economy, planning, finance, economic cooperation, accounts and administration. In addition, the National Assembly can set up special commissions and commissions of enquiry.

The *Cours des Comptes*: The *Cours des Comptes*, which comes under the judiciary, is concerned with efficiency, effectiveness and value for money. It assesses whether objectives have been achieved, how efficiently resources have been used to achieve the objectives, the cost of goods and service produced in the economy, the prices charged and the financial implications.

8 An explanation of the role of the ‘Cours des Comptes’ is given further down.

9 Office for Organisation and Systems

THE DIFFERENT TYPES OF EVALUATION, EVALUATION TOOLS AND THE QUALITY OF THE DATA

The tools used to evaluate projects are essentially the outcomes method and cost benefit analysis. There is some use of medium term sectoral expenditure frameworks which are gradually becoming embedded in sector ministries. If this is achieved, it will permit a definitive switch to a system of results-based management. Certain administrations are starting to develop performance contracts, with the objective of assessing personnel rather than grading them.

The types of evaluation carried out, in order of frequency of use, are: mid-term evaluation, pre-evaluation, process evaluation and final evaluation. Impact evaluation and evaluation ex-ante are less frequently carried out.

A system of M&E requires reliable, quality data to be effective. From very early on, Senegal set up a national structure for the management of statistics (the Department for Forecasting and Statistics). This institution has been reformed and split into two. One structure is responsible for forecasting (Department for Forecasting and Economic Research) and the other is responsible for statistics and demography (National Agency for Statistics and Demography).

TRAINING AND CAPACITY BUILDING

With regard to training, courses in M&E form part of the curriculum for planning consultants, planning engineers and statisticians. Others have obtained the skills through taking additional diploma courses or obtaining qualifications in project management and evaluation through the *Centre Africain d’Etudes Supérieures en Gestion*¹⁰ or in monitoring and evaluation at the International Programme for Development Evaluation Training (IPDET) or other specialist institutes.

Research carried out at the principal training bodies clearly indicates a lack of comprehensive training in M&E of public programmes, projects and policies, at national level. However, almost all institutes offer training modules in monitoring and evaluation within the subject-specific training that they offer.

Logistical problems and inadequate training budgets are additional constraints resulting in Senegal not having sufficient qualified human resources to satisfy the will and the need for monitoring and evaluation.

USING THE RESULTS OF MONITORING AND EVALUATION

In terms of the results of M&E, most organisations use the findings to adjust or improve development policies, by adjusting strategic objectives or making adjustments to implementation or even to budget allocations. However, some organisations make poor use of the findings¹¹.

The experience gained by the *Cellule d’Appui à la Mise en Œuvre des Projets et Programmes*¹² (CAP) has improved management of the portfolio of current national projects. CAP is attached to the Department of Debt and Investment, in the Ministry of Economics and Finance. CAP has led the development of a system for auditing and supporting projects and programmes which has resulted in continuous improvement. Concrete examples are a series of initiatives relating to the development of results-based tools and management methods, such as *Le Rapport Annuel sur l’Absorption des Ressources Extérieures* (RARE)¹³ and the Prix Alpha.

GOOD PRACTICE

RARE is recognised as an example of good practice in monitoring and evaluating the implementation of national level projects and programmes. The RARE exercise takes place annually and is a participative process involving implementation partners and financial and technical partners, and uses a systematic method with two principal tools: a tool for the collection of quantitative data and an interview guide for the collection of qualitative data.

The aim in collecting the quantitative data is to calculate three indicators of performance with regard to implementation. Taking the 2009 budget year as an example, the three indicators are:

10 African Centre for Higher Education in Management

11 This information was obtained from RARE interviews(see below).

12 Support Unit for the Implementation of Projects and Programmes

13 Annual Report on the Expenditure of External Funding



- Level of expenditure of the 2009 budget, i.e. actual expenditure in relation to budgeted expenditure for the year, expressed as a percentage.
- Total expenditure at the end of the 2009 financial year i.e. accumulated expenditure in relation to acquired funding, expressed as a percentage.
- Level of expenditure of acquired funding solely for the specific year of 2009, i.e. 2009 expenditure of acquired funding, expressed as a percentage.

After calculating the quantitative indicators, the reasons for an increase or drop in expenditure are analysed using the interview guide to obtain qualitative information, and the information collected is used to make recommendations to the different role players.

In essence, this instrument has contributed to: a better culture of performance through the production of financial reports and activity reports; improved procedures, e.g. certain donors have raised the financial threshold for expenditure that requires a Letter of Consent; the creation of a good basis for sustained achievements thanks to an effective strategy for knowledge management; and a renewed focus on the part of participants on performance in implementing projects and programmes.

CONCLUSION

In conclusion, this research has identified significant advances in terms of forward planning and operational planning since the reform of 1987 brought about a new planning system; however, it must be noted that there is still weak integration of the different planning documents.

In addition, despite the existence of a legal and regulatory framework for M&E, the practice of evaluation is limited to financial tracking and a predominance of legal and regulatory control. Another issue is the coordination of actors in the evaluation sphere from different branches of power – executive, judicial, regulatory and consultative - which should be a top priority for reform of the state if a true national system of M&E and results-based management is to be achieved.

All the ideas and recommendations which have emerged from recent studies, including this current research, feed into the debate around the reforms which should be undertaken in order to transform current systems into a national system of performance monitoring and evaluation. Whatever transpires, reforms, both in progress and envisaged, should be centred on the principle of results-based management with, as corollaries, a sectoral approach, budgetary support, loan programmes based on results, and the harmonised framework for the management of public finances of the West African Economic and Monetary Union (UEMOA).

SIGLES ET ACRONYMES

ANSD	Agence Nationale de la Statistique et de la démographie
ANO	Avis de Non Objection
BOM	Bureau Organisation et Méthode
BEP	Bureaux d'Etudes et de Planification
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CAE	Cellule Analyse Economique
CAP	Cellule d'Appui à la Mise en Œuvre des Projets et Programmes
CAS-PNDS	Cellule d'Appui et de Suivi du Plan de Développement Sanitaire
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CDSMT	Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme
CEDAF	Cellule d'Exécution Administrative et Financière
CEDEAO	Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEPOD	Centre d'Etudes Politiques pour le Développement
CEPS	Cellule d'Etudes de Planification et de Suivi
CESAG	Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion
CFAA	Country Financial Advisory Assessment
CGCPE	Cellule de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat
CPAR	Country Procurement Assessment Report
CSLP	Cellule de Suivi de Lutte contre la Pauvreté
DAGE	Direction de l'Administration Générale de l'Equipeement
DAPS	Direction de l'Analyse de la Prévision et de la Statistique
DAT	Direction de l'Assistance Technique
DB	Direction du Budget
DCEF	Direction de Coopération Economique et Financière
DDI	Direction de la Dette et de l'Investissement
DMP	Délégation au Management Public
DP	Direction de la Planification
DPEE	Direction de la Prévision et des Etudes Economiques
DPES	Document de Politique Economique et Sociale
DPG	Direction de la Planification Générale
DPN	Direction de la Planification Nationale
DPPDH	Direction de la Population et de la Planification du Développement Humain
DPR	Division de la Planification Régionale
DPRE	Direction de la Planification et de la Réforme de l'Education
DPS	Direction de la Prévision et de la Statistique
DPSE	Division de la Planification Sectorielle et de l'Evaluation
DREAT	Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique
DSD	Direction des Stratégies de Développement
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ESMP	Ecole Supérieure de Management de Projet
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
IGE	Inspection Générale de l'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
ISPE	Instrument de Soutien à la Politique Economique
LPDI	Lettre de Politique de Développement Institutionnel
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
NSDD	Norme Spéciale de Diffusion des Données
NSP	Nouveau Système de Planification
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONU	Organisation des Nations Unies

PforR	Prêts Programmes axés sur les Résultats
PGE	Plateforme de Gestion des flux d'aide Extérieurs
PIRSP	Programme Intégré de Réforme du Secteur Public
PMA	Pays les Moins Avancés
PNBG	Programme National de Bonne Gouvernance
PNDL	Programme National de Développement Local
PODES	Plan d'Orientation et de Développement Economique et Social
PRN	Programme de Récupération Nutritionnelle
PSON Fed	Projet de Soutien à l'Ordonnateur National
PTF	Partenaires Technique Financiers
PTIP	Programme Triennal d'Investissements Publics
RARE	Rapport Annuel sur l'Absorption des Ressources Extérieures
SENEVAL	Réseau Sénégalais des Evalueurs
SCA	Stratégie de Croissance Accélérée
SDRE	Schéma Directeur de Réforme de l'Etat
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
SSN	Système Statistique Nationale
TAG	Taux d'Absorption Globale
TAS	Taux d'Absorption Spécifique
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
TDR	Termes de Référence
TEB	Taux d'Exécution du Budget
UA	Union Africaine
UCAD	Université Cheick Anta Diop
UCSPE	Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

RESUME

La superficie du Sénégal est de 196 722 km². Limité au nord par la Mauritanie, à l'est par le Mali, au sud par la Guinée et la Guinée Bissau et traversé par la Gambie, le Sénégal est bordé par l'océan atlantique sur une façade de 500 km et a pour capitale Dakar, une presqu'île située à l'extrême ouest.

Le Sénégal est une république démocratique qui organise régulièrement des élections présidentielles, législatives et locales depuis l'avènement de l'indépendance en 1960.

Grâce à ses nombreux acquis dans la voie du progrès et du développement depuis un demi-siècle, le Sénégal aspire à sortir du rang des Pays les Moins Avancés (PMA). Dans cette perspective, l'édification d'une société au développement intégral et l'accès au rang de pays développé sont devenus réalisables au regard de l'élan réformateur continu sur lequel s'est inscrit le pays. La création de la Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique (DREAT), "champion réformateur" qui sera présenté plus loin, illustre bien cet élan.

Le début des années 2000 a été caractérisé par une absence de document de plan décennal conformément au plan de développement économique et social. Il a aussi été caractérisé par l'avènement de nouveaux cadres de planification ainsi que par un nouveau contexte marqué par la promotion de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) qui est destinée à optimiser l'aide publique au développement tout en renforçant la planification et le suivi-évaluation avec notamment l'Instrument de Soutien à la Politique Economique (ISPE).

Sur le plan international, les stratégies de réduction de la pauvreté, le Consensus de Monterrey et la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide constituent des cadres programmatiques qui placent les démarches évaluatives au cœur des dispositifs de management des politiques publiques.

Au plan régional, le Sénégal appartient aux organisations d'intégration économique que sont la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Avec l'application prévue des directives édictées par l'UEMOA, le Sénégal s'est lancé dans un processus qui milite pour une plus grande rigueur dans les réformes, la gestion des finances publiques et les systèmes de passation des marchés, rendant ainsi opératoire un des engagements de la Déclaration de Paris en 2005.

Au plan national, depuis 2001, le Sénégal a défini une Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) servant de cadre principal de référence en matière de politiques publiques. A cela s'ajoute la politique de « bonne gouvernance » visant à contribuer au renforcement de l'efficacité et de la qualité du service public. Dans la même dynamique, l'adoption progressive des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), avec leur corollaire la Gestion Axée sur les Résultats (GAR), a érigé l'évaluation comme une exigence aussi bien managériale que démocratique.

REPÈRES HISTORIQUES DU SYSTÈME DE PLANIFICATION AU SÉNÉGAL

Au lendemain des indépendances, le Sénégal a adopté une stratégie de développement autocentrée où la gestion de l'économie nationale incombait quasi exclusivement à l'Etat au regard de l'immensité des insuffisances et contraintes structurelles. Un système de planification fixant les priorités et les règles de gestion de l'économie a été mis en place et a connu des évolutions pour s'adapter aux changements de paradigmes dictés par l'évolution de la conjoncture et de la géopolitique mondiale. Le Ministère du Plan avait sous sa responsabilité toutes les tâches d'évaluation, de hiérarchisation, de recherche de financement, de programmation et de suivi. Le rôle des ministères techniques consistait à alimenter le Plan en projets sectoriels et à solliciter les moyens nécessaires à leur réalisation.

En 1987, le Conseil supérieur du Plan réuni le 29 juin a jeté les bases d'une réflexion visant à repenser le système de planification, afin de mieux l'adapter au contexte mouvant de l'environnement économique et financier mondial. La réforme de 1987 avait émis une forte recommandation relative à la création de structures de planification au sein des ministères techniques, à savoir des Bureaux d'Etudes et de Planification (BEP).

Le système actuel de gestion de l'économie nationale du Sénégal, dont le processus a démarré avec le VIII^{ème} Plan, est bâti autour de trois instruments complémentaires et hiérarchisés pour son opérationnalisation qui sont l'étude prospective, le Plan d'Orientation et de Développement Economique et Social (PODES) et le Programme Triennal d'Investissements Publics (PTIP).

D'autres documents de référence ont été adoptés pour affiner la politique économique dans des domaines

comme celui de la pauvreté avec le Document de Politique Economique et Social (DPES) et la Stratégie de Croissance accélérée (SCA). Les politiques sectorielles sont élaborées en tenant compte des priorités nationales déclinées dans ces différents documents.

Le recours aux instruments de GAR, tels que le Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDSMT) qui constitue un ensemble cohérent d'objectifs, de programmes et d'allocations budgétaires par objectif, date de 2003. Il participe de la volonté d'articuler et d'harmoniser les programmes issus du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Actuellement 26 Ministères disposent d'un CDSMT et l'objectif est de généraliser l'instrument à tous les départements, permettant ainsi à terme de doter le Sénégal d'un CDMT et ainsi de basculer définitivement vers un système de gestion de l'économie nationale axée sur les résultats, en conformité avec l'esprit de la Déclaration de Paris.

DISPOSITIF LÉGAL ET INSTITUTIONNEL DU SUIVI-ÉVALUATION

Le dispositif légal destiné à impulser le suivi-évaluation au Sénégal a été mis en place avec la Loi Fondamentale (la Constitution de 2001) qui dans son préambule affirme l'attachement à "la transparence dans la conduite et la gestion des affaires publiques ainsi qu'au principe de bonne gouvernance". Il a été complété par une série de lois et de décrets y relatifs. Dans cette perspective, la Constitution, dans son article 6, a doté la République de 4 institutions représentant les pouvoirs exécutif, législatif, judiciaire et consultatif. Ce sont: Le Président de la République et son Gouvernement; le Parlement qui comprend l'Assemblée Nationale et le Sénat; le Conseil Economique et Social; le Conseil Constitutionnel, la Cour Suprême, la Cour des Comptes, les Cours et Tribunaux.

Les fonctions de planification et de suivi-évaluation sont principalement portées par le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), dont la structure organisationnelle prévoit plusieurs organes concernés par un aspect particulier de la fonction suivi-évaluation-contrôle. L'analyse des missions de ces différents organes du MEF et leurs interactions dans le processus de planification et de mise en œuvre du développement économique et social du pays permet de regrouper ces entités en deux catégories: Celles intervenant dans la fonction prospective et planification stratégique; celles intervenant dans la fonction planification opérationnelle suivi-contrôle-évaluation.

La "lead agency"- la Direction Générale du Plan: Elle apparaît comme l'instance dirigeante du processus de planification et de suivi-évaluation au sein du MEF et comprend la Direction de la Planification Nationale (DPN), la Direction des Stratégies de Développement (DSD), la Direction de la Population et de la Planification du Développement Humain (DPPDH). La DPN a pour mission l'élaboration et la coordination de la politique économique et sociale du pays à moyen terme. C'est ainsi que la DPN, à travers sa Division de la Planification Sectorielle et de l'Evaluation (DPSE), assure la préparation de l'évaluation des projets et programmes. A cet effet, la DPSE collabore avec les ministères techniques concernés pour l'élaboration des termes de référence (TDR). Des réunions de suivi du processus se tiennent régulièrement dans le cadre de comité de pilotage mis en place pour chaque projet.

Le réformateur (la DREAT): Créé par la circulaire n° 86/PR du 1er octobre 1968, le Bureau Organisation et Méthode (BOM) était rattaché au Secrétariat général de la Présidence de la République, et était "habilité à entreprendre toutes les études de réorganisation des administrations et des établissements et entreprises publics". En 1992, le BOM devient la Délégation au Management Public (DMP) et assure l'élaboration et le suivi de la mise en place de systèmes de gestion axés sur l'amélioration de l'efficacité de l'administration publique et la qualité des relations avec ses usagers, avec l'introduction des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans tous les lieux de transmission du savoir. Le décret 2008-182 du 28 février 2008 crée la DREAT, et renforce ses compétences dans sa spécialisation d'organisme d'étude, de conseil, de renforcement des capacités de communication, d'assistance technique et d'accompagnement au service de l'administration. La DREAT joue le rôle de Conseiller du Président de la République, du Premier Ministre et des membres du Gouvernement.

L'Assemblée Nationale qui vote les lois (loi Plan, loi Programme, lois des finances, lois de règlement) comprend notamment onze commissions permanentes qui couvrent tous les secteurs du développement économique et social dont l'économie, le plan, les finances, la coopération économique, la comptabilité et le contrôle. De plus, l'Assemblée peut constituer des commissions spéciales et des commissions d'enquête.

La Cour des comptes, qui relève du pouvoir judiciaire, apprécie la réalisation des objectifs assignés (efficacité), l'adéquation des moyens utilisés (efficience), les coûts des biens et services produits (économie), les prix pratiqués et les résultats financiers.

LES OUTILS ET TYPES D'ÉVALUATION ET LA QUALITÉ DES DONNÉES

Les outils d'évaluation utilisés dans le cadre de l'évaluation des projets sont essentiellement la méthode des effets et l'analyse coût-avantage. On note également le recours progressif aux CDSMT qui s'implantent peu à peu dans les ministères techniques. Les contrats de performance commencent à se développer dans certaines administrations, avec l'objectif d'évaluer les personnels plutôt que de les noter.

Les types d'évaluation menés sont la pré-évaluation, l'évaluation de processus, l'évaluation à mi-parcours l'évaluation terminale. L'évaluation d'impact et l'évaluation ex-ante sont les moins fréquemment réalisées.

La qualité et la fiabilité des données constituent une dimension nécessaire à l'efficacité d'un système de suivi-évaluation. Très tôt le Sénégal s'est doté d'une structure nationale chargée de la statistique, la Direction de la Prévision et de la Statistique (DPS), qui a été réformée et scindée en deux institutions: l'une s'occupe de prospective, la Direction de la Prévision et des Etudes Economiques (DPEE) et l'autre est chargée de la statistique et de la démographie, l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD).

LA FORMATION ET LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

En ce qui concerne la qualité de la formation, les conseillers en planification, les ingénieurs en planification et les statisticiens bénéficient dans leur cursus de formation de cours dans le domaine du suivi-évaluation. D'autres ont pu acquérir des compétences dans le domaine grâce à des formations complémentaires diplômantes ou qualifiantes en gestion et évaluation des projets au Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion (CESAG), à l'Ecole Supérieure de Management de Projet (ESMP, Groupe MGP-Afrique) ou en suivi-évaluation à l'IPDET et autres instituts spécialisés.

Des enquêtes menées auprès des principales structures de formation montrent clairement l'inexistence, au niveau national, de programmes complets de formation en suivi-évaluation des projets/programmes et des politiques publiques. Toutefois, il est à noter que la quasi-totalité des responsables des écoles et instituts rencontrés ont à l'intérieur de programmes spécifiques des modules de formation qui concernent le suivi-évaluation. Cependant, la faiblesse des moyens logistiques et l'insuffisance des budgets de formation plombent toute la volonté de se doter de ressources humaines qualifiées pour les besoins du système de suivi-évaluation.

L'UTILISATION DES RÉSULTATS DE SUIVI-ÉVALUATION

En ce qui concerne les résultats de suivi-évaluation, la plupart des entités ayant répondu au guide d'entretien les utilisent pour corriger ou améliorer les politiques de développement, dans le cadre de réajustements d'objectifs stratégiques et de mise en œuvre des projets/programmes ou encore d'allocations budgétaires. Pour d'autres, l'utilisation dans ce sens est faible.

La mise en place de la Cellule d'Appui à la mise en œuvre des Projets et Programmes (CAP) au sein de la Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI) du MEF a conduit à des avancées dans la gestion du portefeuille de projets sous exécution nationale par le développement d'un système d'audit et d'accompagnement de la mise en œuvre. Cela s'est traduit de manière concrète par une série d'initiatives et le développement d'outils et de méthodes de management axés sur les résultats dont l'instauration du Rapport Annuel sur l'Absorption des Ressources Extérieures (RARE) et du Prix Alpha. Ces deux instruments contribuent à l'amélioration du processus et aussi à l'instauration d'une culture d'évaluation et du rendre-compte basée sur une émulation positive des acteurs.

LA BONNE PRATIQUE

Le RARE a été identifié comme une bonne pratique du suivi-évaluation de la mise en œuvre des Projets et Programmes sous exécution nationale.

Cet exercice réalisé annuellement, suivant un processus participatif impliquant les acteurs de la mise en œuvre et les partenaires techniques financiers, applique une méthodologie systématique avec deux principaux outils de collecte: un support de collecte des données quantitatives et un guide d'entretien pour la collecte des données qualitatives.



Les données quantitatives collectées permettent de calculer trois taux indicatifs de performance de la mise en œuvre, à savoir par exemple pour l'année 2009: **Le Taux d'Exécution du Budget 2009 (TEB)** = Réalisations 2009 / Budget 2009; **Le Taux d'Absorption Globale à la fin 2009 (TAG)** = Cumul des réalisations à la fin 2009 / Financement acquis (% PTF); **Le Taux d'Absorption Spécifique 2009 (TAS)** = Réalisations 2009 / Financement Acquis (% PTF).

Après le calcul de ces indicateurs quantitatifs, les raisons d'une augmentation ou d'une baisse sont analysées par l'exploitation du guide d'entretien qualitatif qui permet de dégager des recommandations pour les différents acteurs.

Pour l'essentiel, le RARE a contribué à une meilleure culture de la performance à travers la production de rapports financiers et d'activités de qualité. On note aussi l'amélioration des procédures de certains partenaires qui ont revu à la hausse le montant requis (seuil) pour les Avis de Non Objection (ANO). On remarque également l'assise d'une bonne base de pérennisation des acquis grâce à une stratégie efficace de gestion des savoirs ainsi qu'un regain d'intérêt de la part des acteurs pour la problématique de mise en œuvre performante des projets et programmes.

CONCLUSION

En conclusion, cette recherche a permis de constater des avancées significatives en matière de prospective et de planification opérationnelle depuis la réforme de 1987 portant un nouveau système de planification. Cependant, on remarque une faible articulation entre les différents documents de planification (PODES, DPES, SCA).

Par ailleurs, malgré l'existence d'un dispositif légal et réglementaire en matière de suivi-évaluation au Sénégal, on remarque une pratique évaluative timide avec un suivi essentiellement financier et une prédominance de la fonction de contrôle légale et réglementaire. La coordination des acteurs ayant une fonction évaluative devrait être au centre des priorités dans le cadre des réformes de l'Etat, afin d'asseoir un véritable système national de suivi-évaluation.

Toutes les idées et recommandations issues d'études récentes et de cette présente recherche peuvent alimenter la réflexion sur les réformes à entreprendre dans ce sens. Toutefois, les réformes en cours ou envisagées devraient avoir comme axe principal les exigences de la GAR, avec comme corollaires l'approche sectorielle et l'appui budgétaire, le prêt-programme axé sur les résultats et le cadre harmonisé de gestion des finances publiques de l'UEMOA.

1. INTRODUCTION

Le Sénégal se situe à l'avancée la plus occidentale du continent africain dans l'océan atlantique, à un carrefour de grands axes maritimes et aériens qui desservent l'Europe, les Amériques et l'Afrique. D'une superficie de 196 722 km², il est traversé par la Gambie et est limité au nord par la Mauritanie, à l'est par le Mali, au sud par la Guinée et la Guinée Bissau et à l'ouest par l'océan atlantique sur une façade de 500 km. Dakar, la capitale d'une superficie de 550 km², est une presqu'île située à l'extrême ouest.

La population du Sénégal a été estimée à 12.509.434 habitants en 2010 (source: ANSD, SES-2010) avec un taux d'accroissement intercensitaire de 2,6 %. Cette population est essentiellement jeune (64% de moins de 25 ans) et l'âge médian est de 17 ans. Elle est composée d'une dizaine d'ethnies inégalement réparties sur le territoire. La République du Sénégal est laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race, de sexe et de religion. Elle respecte toutes les croyances. La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ou par voie référendaire.

Le Sénégal est une république démocratique qui organise régulièrement, et à date échue, des élections présidentielles et législatives depuis l'avènement de l'indépendance en 1960. Les institutions de la République sont: Le Président de la République; le Parlement; le Gouvernement; le Conseil Economique et Social; le Conseil constitutionnel; la Cour suprême; la Cour des comptes; les Cours et Tribunaux.

La Constitution de 2001 a proclamé le respect et la consolidation d'un Etat de droit dans lequel l'Etat et les citoyens sont soumis aux mêmes normes juridiques, et a apporté d'importantes innovations concernant les droits fondamentaux, les droits civils et politiques, les droits de la femme, la transparence dans la gestion

des affaires publiques et la bonne gouvernance.

Le Sénégal est membre de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Il abrite le siège de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) qui est l'institution d'émission et de gestion de la monnaie commune, le franc CFA. Le pays est aussi membre de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'Union Africaine (UA), de l'Organisation des Nations Unies (ONU).

Au plan du développement économique et social, le Sénégal vient de sortir du rang des Pays les Moins Avancés (PMA) et il aspire à renforcer les fondements d'une société émergente et à relever les défis, notamment ceux liés à l'efficacité économique, l'éthique et la durabilité, afin de réaliser la vision à long terme tracée par "l'Etude Prospective Sénégal 2035". L'édification d'une société au développement intégral et l'accès au rang de pays développé sont devenus réalisables en raison de l'élan réformateur continu dans lequel s'est inscrit le pays.

Cet élan réformateur, qui vise à promouvoir une véritable séparation des pouvoirs, une gestion publique efficace et une participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques, s'est amplifié par la mise sur pied en novembre 2000 d'un Comité Interministériel de Pilotage du Programme Intégré de Réforme du Secteur Public (PIRSP) coordonné par la Délégation au Management Public (DMP) devenue Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique (DREAT). Le PIRSP a évolué vers la formulation du Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) qui met l'accent sur les principes de transparence et de redevabilité des pouvoirs publics dans la conception et la mise en œuvre des politiques économiques et sociales, des programmes et des projets.

Parmi ces réformes, le développement de la culture d'évaluation et la mutation des dispositifs éparpillés et non intégrés de suivi-évaluation en un véritable système national de suivi-évaluation dans la perspective d'une Gestion Axée sur les Résultats (GAR) de développement deviennent urgents et impératifs.

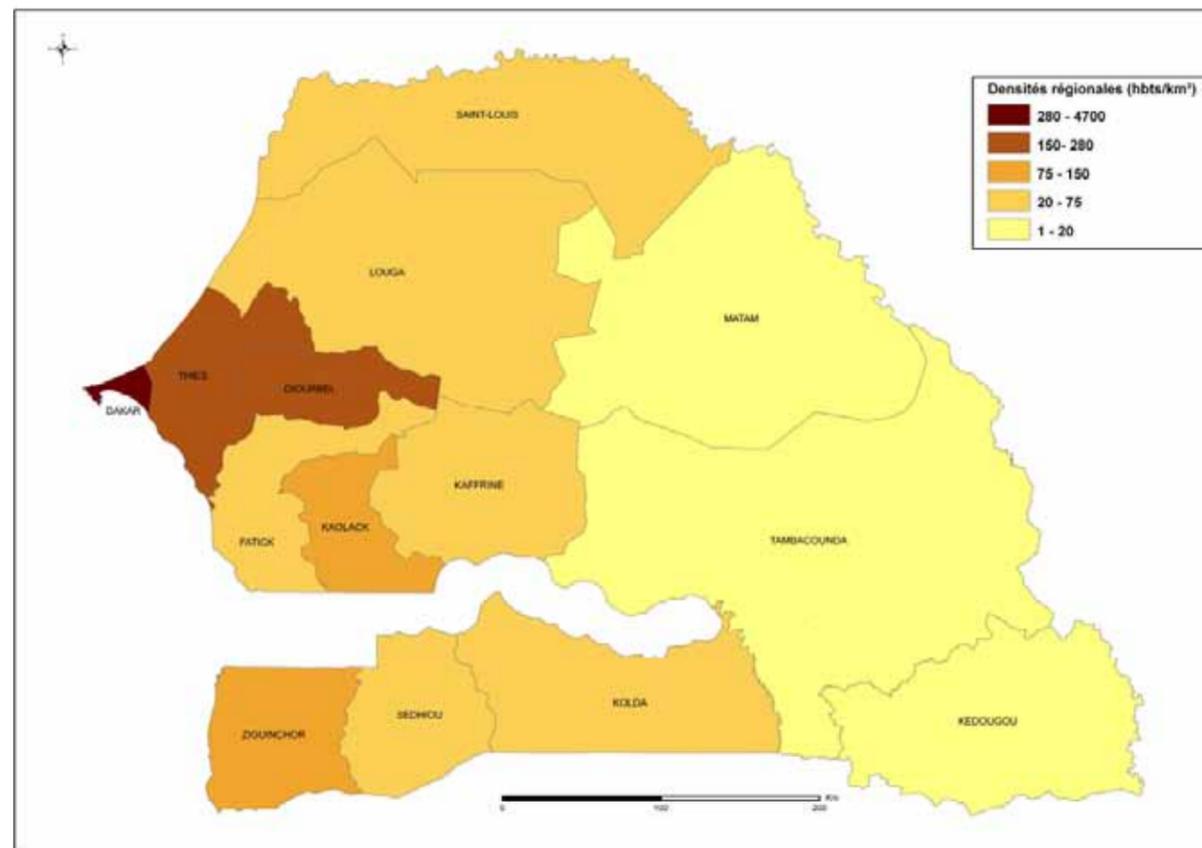
Cette présente étude de cas du Sénégal, qui d'abord décrit et analyse l'état des lieux du système de planification et de suivi-évaluation au plan national, puis présente une bonne pratique, se veut un document de base pour alimenter les réflexions et échanges d'expérience avec d'autres pays africains. La finalité est d'amorcer une dynamique de partenariat mutuellement enrichissante pour le renforcement des capacités dans les domaines du suivi-évaluation et de la GAR.

TABLEAU 1 SÉNÉGAL: QUELQUES INDICATEURS CLÉS

(Source: ANSD)

Produit Intérieur Brut (PIB 2010) en milliards de FCFA	6367
Produit Intérieur Brut par tête (PIB par tête 2010) en FCFA	509096
Taux de croissance en 2010 en %	4.1 %
Indice de Développement Humain (IDH 2011-Rapport PNUD)	0,459
Taux d'inflation en 2011	+ 3.4 %
Taux d'analphabétisme en % (ESPS, 2005-2006)	58.2
Taux d'analphabétisme des Hommes en % (ESPS, 2005-2006)	47.9
Taux d'analphabétisme des Femmes en % (ESPS, 2005-2006)	67.1

FIGURE 1 SÉNÉGAL: DENSITÉS RÉGIONALES PAR HABITANTS AU KM² EN 2010
(Source: ANS, SES-2010)



2. CONTEXTE DU PAYS EN MATIÈRE DE PLANIFICATION DE SUIVI ÉVALUATION

2.1 REPÈRES HISTORIQUES DE L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME DE PLANIFICATION DE L'ÉCONOMIE

Le Sénégal, au lendemain des indépendances, a adopté une stratégie de développement autocentrée selon laquelle la gestion de l'économie nationale incombait quasi exclusivement à l'Etat au regard de l'immensité des insuffisances et des contraintes structurelles.

Un système de planification fixant les priorités et les règles de gestion de l'économie a été mis en place et a connu des évolutions pour s'adapter à chaque période aux changements de paradigmes dictés par l'évolution de la conjoncture et de la géopolitique mondiales.

De 1960 à 1979, la planification a été une fonction essentielle dans le management de l'économie nationale et était érigée en ministère de plein exercice très stratégique dont la mission couvrait entre autres la prévision et l'orientation du développement économique et social au niveau national ainsi que l'évaluation et la contribution active à la mobilisation des moyens nécessaires à la mise en œuvre des plans de développement. Le plan quadriennal, document essentiel du système, était alors élaboré sur la base d'objectifs globaux de croissance découlant d'investissements proposés par les ministères techniques.

La décennie 1980-1989 sera jalonnée de réformes comme le Programme de Redressement Economique et Financier-PREF de 1979 à 1985, le Programme d'Ajustement structurel à Moyen et Long Terme- PAMLT de 1985 à 1992 et le Nouveau Système de Planification – NSP.

Ces réformes vont tenter d'une part, de faire face aux problèmes économiques et financiers à court terme, d'autre part de mettre en œuvre de nouvelles règles de fonctionnement de l'économie nationale. Durant cette période, on a constaté la prééminence des préoccupations à court terme sur les options à long terme, et même une certaine remise en cause de l'utilité de toute forme de planification, du fait de la persistance de graves problèmes économiques et financiers.

Le Ministère du Plan avait sous sa responsabilité toutes les tâches d'évaluation, de hiérarchisation, de recherche de financements, de programmation et de suivi. Le rôle des ministères techniques était d'alimenter le Plan en projets sectoriels et de solliciter les moyens nécessaires à leur réalisation. Le système de planification et de suivi alors en place sous l'égide d'un puissant Ministère du Plan pouvait être qualifié de centralisé. L'accent était surtout mis sur la dimension planification (prévision), la dimension suivi-évaluation restant pour sa part embryonnaire. Par ailleurs, on notait un relâchement du lien entre le Plan et le budget, découlant à la fois de la réduction des ressources budgétaires allouées à l'investissement public et des carences constatées dans l'évaluation et la sélection des projets lors de l'élaboration du Plan.

En 1987, le Conseil Supérieur du Plan réuni le 29 juin a jeté les bases d'une réflexion visant à repenser le système de planification afin de mieux l'adapter au contexte mouvant de l'environnement économique et financier mondial. La réforme de 1987 a fortement recommandé la création de Bureaux d'Etude et de Planification (BEP), structures de planification au sein des ministères techniques. Cette réforme du système de planification devait être sous-tendue par:

- la consolidation des fonctions centrales de planification (élaboration de la stratégie nationale de développement, analyses macro-économiques, gestion des projets, élaboration et suivi des politiques et programmes sectoriels);
- le développement des fonctions d'appui à la planification (prospective statistique, planification spatiale);
- le transfert vers les ministères techniques des fonctions d'évaluation, de programmation et de suivi des projets ainsi que de l'élaboration des politiques sectorielles.

La mise en place de ces BEP tendait au développement d'une capacité de planification, de programmation, de budgétisation et de suivi des actions de développement.

L'esprit de la réforme de 1987 visait un processus de décentralisation de la fonction planification et suivi-évaluation vers les ministères, avec un accent plus marqué sur la dimension suivi-évaluation et une préoccupation quant aux données statistiques. Mais cette réforme n'a pas permis de mettre en place les BEP dans tous les ministères. En outre, la réforme accordait une place importante au secteur privé devant être appelé à suppléer l'Etat dans les secteurs marchands, l'Etat devant quant à lui jouer un rôle d'impulsion de l'initiative privée par la mise en place des mesures d'accompagnement et la réalisation des infrastructures de base.

2.2 LE SYSTÈME ACTUEL DE PLANIFICATION DE L'ÉCONOMIE

Le système actuel de gestion de l'économie nationale du Sénégal dont le processus a démarré avec le VIII^{ème} Plan est bâti autour de trois instruments complémentaires et hiérarchisés pour son opérationnalisation:

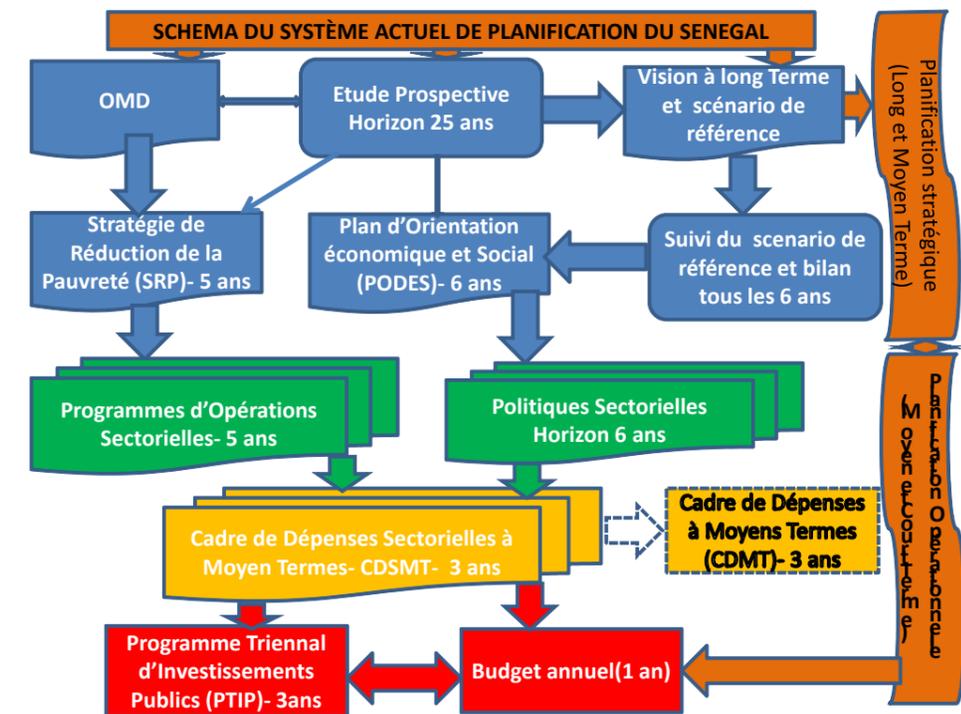
- **L'étude prospective:** A l'horizon d'une génération (25 ans), elle permet d'identifier un éventail de scénarii plausibles du futur, les chemins pour y parvenir et le choix d'un scénario de référence. Le suivi du document de prospective donne lieu tous les six ans à un bilan qui permet de revisiter les scénarii dans la perspective d'élaboration des documents stratégiques.
- **le Plan d'Orientation et de Développement Economique et Social (PODES) et la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP):** Ces deux documents doivent s'inspirer de l'étude prospective. Le Sénégal a élaboré et mis en œuvre neuf plans de développement. Cependant, depuis 2000, le document de référence en matière de politique économique et sociale est le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Ce sont des stratégies qui, à travers une vision à moyen terme, déclinent des axes pour le développement économique et social du pays.
- **Le Programme Triennal d'Investissements Publics (PTIP),** ou loi-programme, est ajustable annuellement. Il constitue le maillon opérationnel du système national de planification. Sa préparation repose sur: les directives des perspectives triennales; le cadrage macro-économique et macro-financier; l'état d'avancement des programmes en cours et des projets qu'ils contiennent; l'établissement du bilan physico-financier des projets qui permet d'en évaluer les performances et d'en prévoir les besoins en capital ou en soutien au fonds de roulement; l'évaluation et la sélection de nouveaux projets. Un comité de sélection des projets est chargé de veiller à cela, même s'il n'a pas toujours fonctionné comme souhaité. Après la programmation, le projet de PTIP est soumis en tant que projet de loi pour vote au Parlement.

Par ailleurs, **des politiques sectorielles** sont envisagées. Elles tirent leur essence des orientations stratégiques des différents documents de référence qui sont le PODES, le Document de Politique Economique et Sociale (DPES) et la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA). Ces politiques sectorielles qui concernent le moyen terme sont élaborées par les ministères techniques. Ces cadres déclinent les activités au niveau de chaque secteur en cohérence avec les orientations stratégiques définies dans les documents de référence. L'élaboration de la politique sectorielle dans chaque secteur est la première tâche après les orientations stratégiques.

Enfin le système actuel repose sur le **Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDSMT)**. L'introduction du CDSMT découle des réformes budgétaires et financières initiées depuis l'exercice CFAA-CPAR et de la volonté de l'Etat d'axer la gestion des dépenses sur les résultats. Ainsi le CDSMT constitue un processus itératif permettant de lier aux contraintes macroéconomiques la planification des politiques sectorielles/ministérielles sur un horizon de trois années. Le CDSMT permet donc d'établir un lien entre les allocations budgétaires, les objectifs sectoriels et les programmes et de favoriser un suivi des performances. Leur élaboration incombe aux ministères sectoriels sous la Direction du Budget (DB) du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF).

La partie investissement des projets et programmes retenus dans le CDSMT est financée à travers le PTIP. Les dépenses de fonctionnement sont traduites dans le budget qui est voté annuellement.

FIGURE 2: SCHEMA DU SYSTEME DE PLANIFICATION DU SENEGAL (adaptation par l'auteur)



On remarque à travers ce schéma le souci de l'Etat sénégalais d'articuler les moyens à travers le budget annuel qui est un instrument de planification à court terme vers la réalisation des objectifs à moyen et long terme et ainsi d'atteindre progressivement une vision globale.

Le recours aux instruments de GAR tels que le CDSMT, qui constitue un ensemble cohérent d'objectifs, de programmes et d'allocations budgétaires par objectif, date de 2003. Il participe de la volonté d'articuler et d'harmoniser les programmes issus du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) et les politiques sectorielles.

Toutefois, il n'existe pas toujours une délimitation claire entre les choix stratégiques intersectoriels et l'examen détaillé des activités et des projets et programmes développés par les ministères sectoriels. Ceci se traduit par le fait que les discussions sur les programmes, projets et activités pris individuellement prennent le pas sur l'examen des objectifs et choix stratégiques d'un ministère ou d'un secteur.

Actuellement, 26 Ministères disposent de CDSMT et l'objectif est de généraliser l'instrument à tous les départements, ce qui permettra de doter le Sénégal d'un document consolidé, le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), et de basculer ainsi définitivement sur un système de gestion de l'économie nationale axée sur les résultats en conformité avec l'esprit de la Déclaration de Paris.

3. LE SYSTEME DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

3.1 L'ÉTAT ACTUEL DE LA POLITIQUE DE SUIVI-ÉVALUATION

Pour être performant et conduire progressivement au développement économique et social d'un pays, d'une région ou d'une localité donnée, un système de planification doit être adossé à un système de suivi-évaluation qui permet d'assurer la transparence et la rationalisation des choix budgétaires, l'aide à la décision sur les choix stratégiques, politiques, programmes et projets ainsi que l'apprentissage organisationnel sur les déterminants du succès ou de l'échec des actions entreprises.

Au Sénégal, le suivi-évaluation est une fonction partagée et diffuse dans les missions et attributions de plusieurs entités des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Il n'existe pratiquement pas d'instance avec un mandat évaluatif clair et on note une faiblesse dans les relations entre acteurs institutionnels ainsi qu'une prédominance de la fonction de contrôle (interne et externe).

On note également l'absence d'instance transversale officiellement chargée de susciter et d'encadrer la pratique du suivi-évaluation au sein de l'Etat par la définition de normes et standards, de stratégies et de politiques nationales de suivi-évaluation.

De plus, on constate l'inexistence d'un dispositif institutionnel au niveau décentralisé, même si la Cour des Comptes a une compétence sur l'ensemble des collectivités locales qu'elle exerce dans une certaine mesure.

Il y a un faible ancrage de la fonction suivi-évaluation au sein des ministères. Dans les faits, à l'exception du Ministère de l'Éducation (qui dispose d'une Direction de la Planification et de la Réforme de l'Éducation-DPRE), du Ministère de l'Environnement (qui a une Cellule d'Étude de Planification et de Suivi), du Ministère de l'Agriculture (qui comprend une Direction de l'Analyse de la Prévision et de la Statistique -DAPS), du Ministère de la Santé et de la Prévention (qui dispose de la Cellule d'Appui et de Suivi du Plan de Développement Sanitaire-CAS-PNDS) et enfin du Ministère de la Justice (et sa Cellule d'Exécution Administrative et Financière - CEDAF), le dispositif institutionnel fonctionnel de suivi-évaluation est faible pour les autres ministères sectoriels.

On note aussi une faible intégration des dispositifs législatifs et réglementaires relatifs au suivi-évaluation dans les textes qui régissent le fonctionnement des instances identifiées, avec comme corollaire une pratique évaluative encore timide.

La plupart des évaluations sont commanditées par les bailleurs de fonds suivis par l'administration centrale.

Rares sont les évaluations commanditées par le Parlement qui pourtant vote les lois et notamment les lois Plan, les lois Programmes et les lois de finances.

Le début des années 2000 a été caractérisé par l'avènement de nouveaux cadres de planification et d'un nouveau contexte marqué par la promotion de la GAR afin d'optimiser l'aide publique au développement tout en renforçant la planification et le suivi-évaluation avec notamment l'Instrument de Soutien à la Politique Économique (ISPE).

On remarquera que le mémorandum sur les politiques économiques et financières de décembre 2011, dans le cadre de l'ISPE couvrant la période 2010-2013, a noté des avancées significatives dans les domaines de la reddition des comptes de gestion et de la présentation des projets de lois de règlement pour vote au Parlement.

En effet, entre 2010 et 2011, le Parlement a approuvé les lois de règlement des années 1999 à 2005.

De plus, des avancées ont été remarquées dans le domaine de l'amélioration du processus de planification, d'évaluation et de sélection des projets d'investissements publics.

Ainsi, malgré le retard observé, une première version du guide de préparation des projets utilisant la méthode d'analyse coûts-avantages a été finalisée par la Direction de la Planification Nationale (DPN) du MEF, mais elle doit être améliorée sur la base des réactions des utilisateurs.

Plus récemment, le nouveau gouvernement issu des élections de mars 2012 a donné un signal fort sur son engagement en faveur du suivi-évaluation par l'instauration, au sein du 1ier Cabinet du Président de la République, d'une Commission Nationale d'Évaluation et de Suivi des Politiques et Programmes Publics en plus de l'Inspection Générale d'État (IGE).

3.2 LE CADRE JURIDIQUE ET POLITIQUE QUI ANIME LE SUIVI-ÉVALUATION

Au Sénégal, le dispositif légal pour impulser le suivi-évaluation trouve son origine dans la Loi Fondamentale (Constitution de 2001) qui, dans son préambule, affirme l'attachement à "la transparence dans la conduite et la gestion des affaires publiques ainsi qu'au principe de bonne gouvernance".

Dans cette perspective, la Constitution dans son article 6 a doté la République d'institutions qui assurent les pouvoirs exécutif, législatif, judiciaire et consultatif.

Ce sont: le Président de la République et son Gouvernement; le Parlement qui comprend l'Assemblée Nationale et le Sénat; le Conseil Economique et Social; le Conseil Constitutionnel, la Cour Suprême, la Cour des Comptes et les Cours et Tribunaux.

Ces institutions sont les déléguaires de pouvoir du peuple souverain pour la conduite de sa destinée vers un avenir meilleur et un développement humain durable, par la réalisation de stratégies et de politiques dont les instruments de mise en œuvre sont prévus par la Charte Fondamentale en son article 67: "Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Les créations et transformations d'emplois publics ne peuvent être opérées que par les lois de finances. Les lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat. Le plan est approuvé par la loi."

Le schéma ci-après représente le dispositif institutionnel de gestion des affaires publiques au Sénégal.

FIGURE 3: DISPOSITIF INSTITUTIONNEL LÉGAL DE LA GESTION DES AFFAIRES PUBLIQUES
(Source: L'auteur)



Le peuple souverain, tout en ayant délégué son pouvoir à ces institutions pour la conduite de sa destinée, peut exercer son "suivi-évaluation citoyen" par des initiatives de veille, de plaidoyer et de lobbying à travers la presse, au sein des organisations de la société civile ou par l'entremise des leaders d'opinions.

En plus de la Charte Fondamentale, l'arsenal juridique et réglementaire pour la planification et le suivi-évaluation au Sénégal comprend:

- la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes (Journal Officiel n° 5845 du 20/2/1999);
- la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales, modifiée et complétée par les lois n° 2002-14, n° 2002-16 du 15 avril 2002 et n° 2006-22 du 11 juillet 2006;
- le décret n° 2008-642 du 16 juin 2008 portant organisation du Ministère de l'Economie et des Finances;
- le décret n° 2008-1226 du 30 octobre 2008 modifiant le décret n° 2008-642 du 16 juin 2008 portant organisation du Ministère de l'Economie et des Finances;
- la directive primatoriale du 13 novembre 2008 destinée à renforcer les activités de planification et d'évaluation des investissements publics;
- le décret n°2008-182 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique;
- la loi d'orientation n° 2008-03 du 08 janvier 2008 instituant la SCA et le décret n° 2008-56 du 29 janvier 2008 qui fixe les règles de fonctionnement et d'organisation.

Depuis 2001, le Sénégal a défini une SRP servant de cadre principal de référence en matière de politiques publiques. A cela s'ajoute la politique de « bonne gouvernance » visant à contribuer au renforcement de l'efficacité et de la qualité du service public. Dans la même dynamique, l'adoption progressive des CDMT, avec comme corollaire la GAR, a érigé l'évaluation comme une exigence aussi bien managériale que démocratique.

La directive primatoriale du 13 novembre 2008 visait à préciser les procédures et responsabilités institutionnelles applicables aux projets et programmes éligibles au titre du PTIP. Elle a ainsi rappelé l'importance pour les ministères techniques, dans la formulation et l'évaluation de leurs projets et programmes, de recourir à l'appui des services compétents du MEF à travers notamment la DPN et la Direction de la Population et de la Planification du Développement Humain (DPPDH).

Au plan international, l'engagement des divers acteurs en faveur des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) constitue un axe majeur de changement des cadres de développement. Les SRP, le Consensus de Monterrey et également la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide constituent également autant de cadres programmatiques qui placent les démarches évaluatives au cœur des dispositifs de management des politiques publiques.

Plus récemment, la Banque Mondiale a organisé une série de consultations publiques dans des pays et en particulier au Sénégal sur son nouvel instrument appelé "Prêts Programmes axés sur les Résultats" (PforR). Ce nouvel instrument qui devrait être soumis au conseil d'administration de la Banque Mondiale en janvier 2012 subordonne le versement des fonds en appui aux programmes publics à l'atteinte de résultats vérifiables et d'indicateurs de performance.

Au plan régional, le Sénégal, de par son appartenance aux organisations d'intégrations économiques comme l'UEMOA, est obligé de mettre en application les directives édictées pour une plus grande rigueur dans les réformes et la gestion des finances publiques et les systèmes de passation des marchés, rendant ainsi opératoire un des engagements de la Déclaration de Paris en 2005.

Le Nouveau Cadre Harmonisé de Gestion des Finances Publiques de l'UEMOA, qui doit entrer en vigueur à partir de janvier 2012, préconise trois axes majeures dans les réformes à entreprendre par les états de l'Union: le passage d'un budget de moyens à un budget de résultats; l'introduction de la pluri annualité dans la gestion publique; la déconcentration de l'ordonnancement.

3.3 L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE GLOBALE DE LA FONCTION DE SUIVI-ÉVALUATION

3.3.1 L'architecture institutionnelle globale

L'organisation institutionnelle globale du suivi-évaluation comprend des entités des pouvoirs exécutif, législatif et réglementaire.

La fonction de suivi-évaluation dans le dispositif institutionnel au Sénégal est portée par un nombre limité d'institutions. En appréciant le fonctionnement et le rôle effectif que jouent les différentes instances, il apparaît que le dispositif est représenté au niveau de l'Etat principalement par la Cour des Comptes, le Parlement, le Conseil Economique et Social et le MEF.

Au niveau de la plupart de ces institutions, il y a plus de contrôle que d'évaluation. L'une des rares institutions où l'évaluation est évoquée de manière explicite dans le mandat est la DPN. C'est ainsi que la DPN a entamé à travers sa Division de la Planification Sectorielle et de l'Evaluation (DPSE) la préparation de l'évaluation des projets. A cet effet, la DPSE collabore avec les ministères techniques concernés pour l'élaboration des Termes de Référence (TDR). Des réunions de suivi du processus présidées par la DPN se tiennent régulièrement dans le cadre du comité de pilotage mis en place pour chaque projet.

On peut également noter l'existence de cellules dédiées au suivi des stratégies spécifiques comme la SRP et la SCA. Il s'agit de la Cellule de Suivi de la Lutte contre la pauvreté (CSLP) devenue l'Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique (UCSPE) qui relève du MEF, et du Secrétariat de la SCA qui dépend de la Primature.

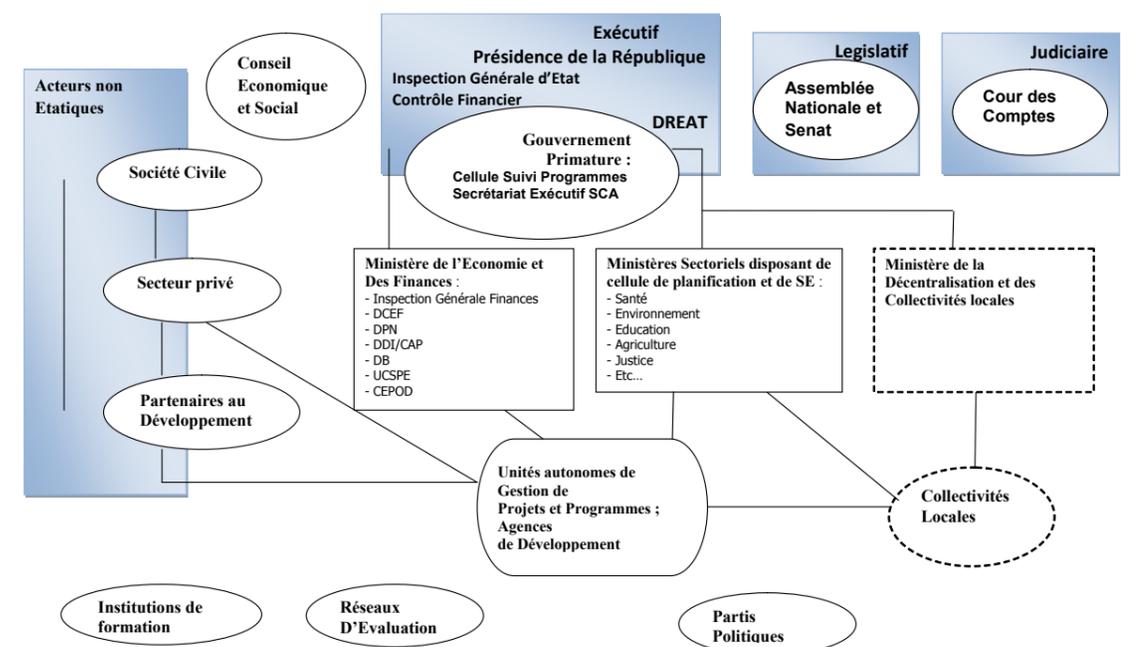
Le Pouvoir législatif (Sénat et Assemblée Nationale) qui a la responsabilité de voter les différentes lois (lois Plan, lois Programme, lois de finances et lois de règlement) peut poser au Premier Ministre et aux autres membres du Gouvernement, qui sont tenus d'y répondre, des questions écrites et des questions orales avec ou sans débat. L'Assemblée Nationale et le Sénat peuvent désigner, en leur sein, des commissions d'enquête pour évaluer et apprécier l'action gouvernementale.

Le Conseil Economique et Social est consulté par le Président de la République, le Gouvernement, l'Assemblée Nationale et le Sénat. Il peut aussi, de sa propre initiative, émettre un avis sur l'ensemble des questions d'ordres économique, social et culturel intéressant les différents secteurs d'activités de la Nation. Il dispose de réelles opportunités et d'atouts institutionnels pour occuper une place charnière dans le dispositif national d'évaluation.

Les acteurs non étatiques, que sont dans le schéma ci-dessus la société civile, le secteur privé et les partenaires au développement, représentent une tribune par laquelle les pouvoirs de veille, de plaidoyer et de lobbying s'exercent pour influencer les choix stratégiques et les décisions politiques. En effet, dans la stratégie actuelle de tous les partenaires au développement, l'implication de la société civile et du secteur privé dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, des projets et des programmes est devenue un facteur important pour la transparence et la bonne gouvernance.

En partie sous la pression de l'opinion publique, les donateurs deviennent plus exigeants pour l'obtention de preuves d'efficacité et de l'utilisation des ressources. Cela se traduit par une demande en évaluation (comme moyen de vérification). Au Sénégal, l'Union Européenne appuie les organisations regroupées au sein de la plateforme des acteurs non étatiques pour le suivi de l'Accord de Cotonou.

FIGURE 4 SCHÉMA D'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DU SUIVI-ÉVALUATION
(Source: adaptation par l'auteur du schéma du rapport sur les capacités évaluatives au Sénégal)



Rôle et responsabilités des principaux intervenants

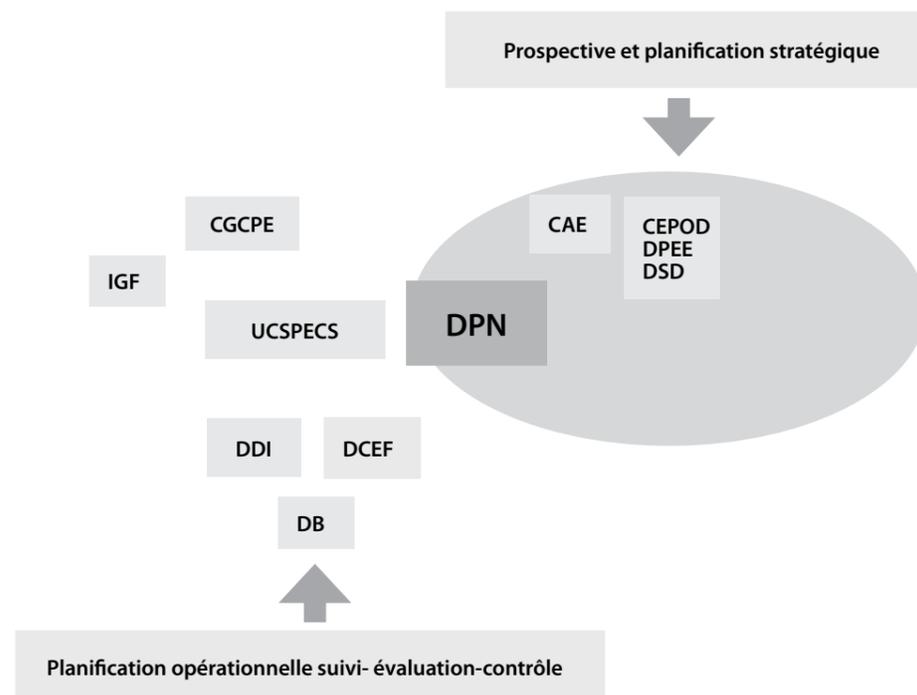
La fonction planification et suivi-évaluation est principalement portée par le MEF, dont la structure organisationnelle prévoit plusieurs organes concernés par un des aspects de la fonction suivi-évaluation-contrôle. Il s'agit de:

- l'Inspection Générale des Finances (IGF);
- la Direction du Budget (DB);
- la Cellule de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat (CGCPE);
- l'Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique (UCSPE);
- la Cellule Analyse Economique (CAE);
- la Direction des Stratégies de Développement (DSD);
- la Direction de la Planification Nationale (DPN);
- la Direction de la Population et de la Planification du Développement Humain (DPPDH);
- la Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF);
- la Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI) avec ses organes rattachés (CAP- PSON FED);
- la Direction de la Prévision et des Etudes Economiques(DPEE);
- l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD);
- le Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement (CEPOD).

Les attributions de ces entités figurent au tableau N° 2 figurant en annexe. Il fait apparaître clairement des dispersions d'efforts et des conflits de rôle. L'analyse des missions de ces différents organes du MEF et leurs interactions dans le processus de planification et de mise en œuvre du développement économique et social du pays permet de regrouper ces entités en deux catégories: les entités intervenant dans la fonction **prospective et planification stratégique**; les entités intervenant dans la fonction **planification opérationnelle suivi-évaluation-contrôle** comme le montre le schéma ci-dessous:

FIGURE 5 LE RÔLE CENTRAL DE LA DPN

(Source: L'auteur)



Ce schéma fait apparaître le rôle central de la DPN qui est perçue comme l'instance dirigeante ou la "lead agency" du processus de planification suivi-évaluation au sein du MEF.

LA "LEAD AGENCY": PRÉSENTATION ET RÔLE DE LA DPN DANS LE SYSTÈME DE PLANIFICATION SUIVI ÉVALUATION

Le décret N° 2008-642 portant organisation du MEF crée, en son paragraphe 4, la DPN en lui donnant comme mission l'élaboration et la coordination de la politique économique et sociale à moyen terme du pays.

De façon spécifique, la DPN a comme **missions** l'élaboration et la coordination à moyen terme de la politique économique et sociale du pays. A cet effet, elle est chargée d'élaborer le Plan d'Orientation à Moyen Terme du Développement Economique et Social et de préparer les décisions relatives à la préparation et à l'exécution du Plan ainsi que les documents techniques y afférents. En outre, elle doit préparer les perspectives des politiques sectorielles et procéder à leur évaluation. Elle doit aussi veiller à l'adéquation des politiques sectorielles avec les stratégies définies et appuyer les départements ministériels dans l'élaboration des politiques sectorielles. Enfin, elle est chargée de procéder à l'évaluation "ex-ante" et "ex-post" des projets et programmes de développement et doit assurer, en relation avec les services compétents des ministères techniques, la coordination de la planification nationale, régionale et locale.

Comme **tâches annexes**, la DPN suit étroitement les activités des ministères techniques, les travaux de l'ANSD, de la DPEE, de la Direction de l'Assistance Technique (DAT), du CEPOD, de la composante économique du PNBG et du Comité National du Crédit.

Pour mener à bien la mission qui lui est dévolue, la DPN s'est structurée en trois divisions: La Division de la Planification Générale (DPG), la Division de la Planification Sectorielle et de l'Evaluation des Projets (DPSE) et la Division de la Planification Régionale (DPR).

Dans l'exercice de ses fonctions, la DPN n'arrive pas encore à se positionner en tant que structure centrale de coordination, de planification et de gestion du développement aussi bien par rapport aux autres Directions dans son propre ministère (le MEF) que dans ses relations avec les ministères sectoriels.

Le manque de moyens matériels, humains et financiers combiné à l'inexistence d'une base de données économiques et financières pour apprécier la validité des informations contenues dans les études de faisabilité, ainsi que l'absence de logiciels adéquats pour l'évaluation plombent toutes les initiatives pour exercer convenablement ses missions.

LE "CHAMPION RÉFORMATEUR" – PRÉSENTATION ET RÔLE DE LA DREAT

Créé par la circulaire n° 86/PR du 1er octobre 1968, le Bureau Organisation et Méthode (BOM) était rattaché au Secrétariat Général de la Présidence de la République, et était "habilité à entreprendre toutes les études de réorganisation des administrations et des établissements et entreprises publics". Sa mission était de faire de l'appareil administratif l'instrument de promotion du développement économique et social du Sénégal.

Au fil du temps, l'institution a évolué, intégrant dans sa mission des dimensions nouvelles qui justifient le changement de son appellation. En 1992, le BOM devient la DMP. En droite ligne de cette évolution institutionnelle, le décret 2008-182 du 28 février 2008 crée la Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique (DREAT) et renforce ses compétences dans sa spécialisation d'organisme d'étude, de conseil et d'accompagnement au service de l'administration.

Concernant **ses missions**, au terme du décret précité, la DREAT doit contribuer, par la réflexion et la réalisation d'études spécifiques, à l'élaboration des stratégies de mise en œuvre des politiques publiques définies par le Président de la République. Elle doit aussi participer au suivi et à l'évaluation des politiques publiques ainsi que veiller à l'adaptation permanente de l'organisation des services des secteurs publics et parapublics, et des collectivités locales. De plus, elle doit développer dans l'administration la culture de la responsabilité, de la performance, de la qualité du service public, de la bonne gestion et de la transparence, conformément aux objectifs de bonne gouvernance de l'Etat. Elle définit les orientations et la stratégie de mise en œuvre de la politique de formation permanente et de la valorisation des ressources humaines de l'Etat ainsi que les politiques et stratégies d'amélioration de la communication administrative interne et externe des services de l'Etat. Elle est chargée de développer la coopération technique bilatérale et multilatérale pour d'une part, bénéficier d'une assistance technique adaptée aux besoins de renforcement des capacités des institutions publiques et d'autre part, développer la coopération Sud-Sud par la mise à disposition d'une expertise au profit des pays qui en ont besoin.

Dans le domaine du suivi-évaluation, la DREAT a été le principal acteur dans l'organisation des premières journées sénégalaises de l'Evaluation en 2008. Elle a également joué un rôle de leadership dans le processus participatif pour le développement d'un système de suivi-évaluation du PNBG.



Quant aux perspectives, les résultats obtenus dans le cadre du partage du Schéma Directeur de Réforme de l'Etat (SDRE) et de la coordination de la bonne gouvernance renforcent le positionnement de la DREAT dans les domaines prioritaires de la bonne gouvernance et de la réforme de l'administration. Ceci lui ouvre d'importantes perspectives. Il s'agit notamment d'appuyer la généralisation de l'utilisation de la GAR à toutes les institutions et de rendre fonctionnelles les structures de coordination de la bonne gouvernance. Le défi est de les doter d'un contenu adéquat pour qu'elles soient capables de garantir la mobilisation et l'implication de tous les acteurs. Il s'agit aussi de mettre à niveau les capacités et les moyens de l'administration publique pour développer une culture de résultat ainsi qu'un meilleur service à l'utilisateur. Enfin, il s'agit d'améliorer l'efficacité de l'aide et renforcer les capacités du Parlement pour un contrôle effectif de l'action de l'exécutif dans la réalisation des OMD.

Aussi, vu l'ampleur de son intérêt dans le domaine du suivi-évaluation, son rôle de réformateur ainsi que son ancrage institutionnel à la Présidence de la République, la DREAT est tout naturellement la structure qui doit porter le plaidoyer pour une instauration de la culture de l'évaluation au sein de l'administration sénégalaise et poursuivre la réflexion pour la mise en place d'un système de suivi-évaluation performant.

LES AUTRES MINISTÈRES SECTORIELS

Il s'agit des 4 ministères disposant de structures de planification et de suivi-évaluation (Ministère de la Santé et de l'Hygiène Publique, Ministère de l'Éducation Nationale, Ministère de l'Environnement, Ministère de l'Agriculture).

Le Ministère de la Santé, de l'Hygiène Publique et de la Prévention et la Cellule d'Appui et de Suivi du Plan National de Développement Sanitaire (CAS/PNDS).

La CAS/PNDS a été mise en place à l'avènement du premier plan décennal de développement sanitaire et social couvrant la période 1998-2007. Suite à la réorganisation du Ministère de la Santé intervenue en 2004, elle est devenue un Service rattaché au Cabinet dont les principales missions se résument entre autres à :

- coordonner l'élaboration du plan national de développement sanitaire et des plans stratégiques des projets et programmes;
- suivre l'exécution des engagements de toutes les parties;
- assurer le suivi de la mise en œuvre du plan national de développement sanitaire;
- coordonner l'élaboration du CDSMT, la revue annuelle du secteur et la production des rapports annuels de performance;
- organiser régulièrement les réunions du comité interne de suivi du plan national de développement sanitaire (4 réunions annuelles dont 2 élargies aux partenaires au développement);
- organiser avec les partenaires au développement les missions conjointes de supervision, les revues annuelles conjointes régionales et la Revue Annuelle Conjointe du Plan National de Développement Sanitaire;
- préparer des rapports d'étape sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan national de développement sanitaire;
- assurer le suivi du niveau d'atteinte des cibles définies dans les plans de travail annuels.

Le Ministère de l'Environnement et la Cellule d'Études de Planification et de Suivi du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (CEPS).

La CEPS est une structure créée en septembre 2003 par le Ministère de l'Environnement puis formalisée par arrêté ministériel n° 006292 du 30 juillet 2004. Sa mise en place et le démarrage de ses activités ont été facilités par l'appui financier du Royaume des Pays Bas, par l'accord de financement avec l'Etat du Sénégal relatif à l'exécution du Programme d'Appui Budgétaire ciblé au secteur de l'environnement, qui a été signé en juin 2003.

Elle a pour mission de développer, au sein du Ministère, un système opérationnel de planification et de suivi qui répond aux orientations stratégiques nationales et aux préoccupations locales. Plus spécifiquement, la CEPS veille à l'harmonisation des interventions pour optimiser l'utilisation des ressources mises à disposition, et à l'efficacité des activités de gestion des ressources naturelles, de préservation de l'environnement et de maîtrise des eaux de surface.

Elle s'inscrit dans le cadre de la mise en place d'outils de gestion et de suivi-évaluation, qui sont des facteurs de bonne gouvernance.

La CEPS est chargée de :

- coordonner des actions pour la définition des politiques et la formulation des stratégies du département;
- élaborer et mettre en œuvre le CDSMT du Ministère;
- coordonner et harmoniser les activités de planification, de programmation et de budgétisation des directions, services, projets et programmes répondant aux objectifs de la politique nationale de gestion des ressources naturelles et de l'environnement;
- suivre l'exécution budgétaire des programmes et projets du Ministère;
- veiller au suivi-évaluation des politiques et stratégies (impacts et efficacité);
- organiser et gérer les flux d'information sur les projets et programmes;
- coordonner et suivre la coopération avec les partenaires au développement actifs dans le secteur de l'environnement;
- concevoir et mettre en place la diffusion d'un système d'information axé sur la planification et les objectifs des politiques;
- renforcer les capacités du Ministère en matière de planification, de programmation, de budgétisation et de suivi-évaluation;
- créer un cadre de concertation sur les conventions et protocoles relatifs à l'environnement et à la gestion des ressources naturelles.

Dans la mise en œuvre de ses attributions, la CEPS s'attache à coordonner et à participer à l'ensemble des activités de planification et de suivi des appuis octroyés par les partenaires extérieurs.

La cellule travaille en collaboration avec les directions techniques et services du MEF (DB, DCEF, DPN, Direction de la Dette et de l'investissement-DDI, ANSD, Cellule Pauvreté, UCSPE) et d'autres ministères ainsi qu'avec la société civile, les collectivités locales et les partenaires au développement.

La cellule n'a pas de relations spécifiques avec les pouvoirs judiciaire et législatif. Elle assure néanmoins avec la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement (DAGE) la préparation des rapports du Ministère de l'Environnement lors des sessions budgétaires annuelles.

Le Ministère de l'Agriculture et la Direction de l'Analyse, de la Prévision et de la Statistique (DAPS).

La DAPS a été créée en 2002 dans le cadre de la politique de restructuration du Ministère de l'Agriculture conformément aux orientations de la Lettre de Politique de Développement Institutionnel (LPDI) du Ministère. L'arrêté 15.03.2000 N° 003304 relatif à son organisation assigne à la DAPS en relation avec les autres directions les fonctions: d'analyse, de préparation, de suivi-évaluation et de contrôle des politiques, programmes, projets et actions de développement; de la collecte, de la centralisation, du traitement et de la diffusion des informations et statistiques agricoles.

A cet effet, elle a pour missions:

- l'élaboration des propositions de politique, de planification et de stratégies de développement agricole;
- le suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation des résultats des politiques, plans et stratégies de développement agricole;
- la préparation et la recherche de financements des programmes, projets et actions de développement agricole;
- le suivi de l'exécution et de l'évaluation des programmes, projets et actions de développement agricole;
- la représentation du Ministère de l'Agriculture dans ses relations avec les structures intervenant dans le financement du développement agricole;
- la collecte, la centralisation, l'analyse, le traitement et la diffusion des statistiques agricoles;
- la planification des ressources humaines du Ministère.

La DAPS collabore avec l'ANSD dans le cadre du système national de statistique et sollicite son assistance technique dans le choix des unités statistiques et les méthodologies d'enquête.



Rôle des agences de financement et d'audit en rapport avec le suivi-évaluation

- Les entités impliquées dans le financement et l'audit sont relativement nombreuses, confirmant le diagnostic sur la prédominance de la fonction contrôle sur la fonction suivi-évaluation. Elles sont réparties entre les pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif.
- **L'Inspection générale des finances (IGF):** Sous l'autorité du coordonnateur, l'IGF est chargée de contrôler, dans tous les services relevant du département, l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et instructions qui en régissent le fonctionnement administratif, financier et comptable. Son action s'étend également au contrôle de la qualité de l'organisation et à l'évaluation de l'efficacité des services.
- **La Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF):** Entre autres, elle effectue le suivi de l'exécution physique et financière des projets et programmes d'investissements et établit le bilan annuel d'exécution des investissements publics; elle assure la responsabilité de la mise en œuvre de la base de données informatiques sur la sélection, la programmation, la budgétisation et le suivi des projets en relation avec la DPN, la DDI, la DB et les ministères techniques.
- **La Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI):** Sous l'autorité du Directeur Général des Finances, la DDI, en liaison avec les ministères et les directions concernés, est chargée du suivi de toutes les questions relatives à la gestion de la dette publique extérieure, à l'exclusion de la dette viagère gérée par la Direction de la Solde, des Pensions et des Rentes viagères; elle est en charge du contrôle de l'exécution des crédits du budget d'investissement et des comptes spéciaux du Trésor à caractère d'investissement; elle se charge de l'étude préalable des projets de conventions se rapportant à des dépenses d'investissement; elle doit appuyer le renforcement des capacités ainsi que la mise en œuvre des projets et programmes de développement; elle doit faire procéder aux audits d'exécution des projets d'investissement, en évaluer les résultats et assurer le suivi des recommandations. Pour réaliser ses missions, la DDI dispose de structures organisées selon les sources de financement (chargés de portefeuille). Elle dispose de bras techniques pour le suivi de la mise en œuvre des interventions, notamment de la Cellule d'Appui à la mise en œuvre des Projets et Programmes (CAP) pour les interventions sous exécution nationale et du Projet de Soutien à l'Ordonnateur National (PSON-FED) pour les interventions financées par l'Union Européenne.
- **Le Contrôleur Financier:** Il dépend de la Présidence de la République. Son contrôle est essentiellement un contrôle concomitant et a priori, le plus souvent sur pièces et exceptionnellement sur place. Les attributions du Contrôleur Financier sont prévues par le décret 78-085 du 1er février 1978 portant organisation du Contrôle Financier. Il contrôle les opérations financières de l'Etat, des établissements publics, des communes, des communautés rurales, des sociétés nationales et des sociétés anonymes à participation publique majoritaire. Il informe le Président de la République et le Premier Ministre sur la gestion des finances publiques et sur celle des organismes placés sous le contrôle de l'Etat.
- **L'Inspection Générale d'Etat (IGE):** Le décret 80-914 du 5 septembre 1980 organise l'IGE. Le contrôle effectué par l'IGE est un contrôle d'ordre général qui porte sur la légalité et la régularité des dépenses et des recettes publiques dans la phase de l'exécution, sur l'efficacité et l'opportunité de l'emploi des deniers publics, sur la cohérence et les résultats de l'action administrative, financière et comptable, sur l'organisation et le fonctionnement des services. Elle dépend du Président de la République et exerce sa mission de contrôle par la voie de tournées inopinées effectuées sur place. Dans l'exercice de ses missions, l'Inspecteur général d'Etat (IGE) dispose de pouvoirs étendus.
- **La Cour des Comptes:** Relevant du pouvoir judiciaire, les contrôles dévolus à la Cour des Comptes visent à déceler toute irrégularité ou infraction par rapport aux normes juridiques et de gestion en vigueur de manière à permettre, dans chaque cas, de prendre les corrections nécessaires, d'engager la responsabilité des personnes en cause, d'obtenir réparation ou de décider des mesures propres à éviter la répétition de tels actes. Ces contrôles visent aussi à favoriser l'utilisation régulière et efficiente des ressources et à promouvoir l'obligation de rendre compte et la transparence dans la

gestion des finances publiques. La Cour apprécie la réalisation des objectifs assignés (efficacité), l'adéquation des moyens utilisés (efficacité), les coûts des biens et services produits (économie), les prix pratiqués et les résultats financiers. Ainsi, la Cour des Comptes a placé le renforcement de ses compétences en matière d'évaluation de l'action publique au cœur de son plan stratégique de développement.

- **L'Assemblée Nationale:** Le Sénégal est un pays de tradition parlementaire. En effet, l'Assemblée Nationale du Sénégal a été instituée le 20 août 1960 (par la Loi n° 60-44 du 20 août 1960). Les députés à l'Assemblée Nationale sont élus au suffrage universel direct. Leur mandat est de 5 ans et il ne peut être abrégé que par dissolution de l'Assemblée. Le travail parlementaire est organisé autour de commissions permanentes, de commissions spéciales et de commissions d'enquêtes.
- **Les commissions permanentes sont au nombre de 11 et couvrent tous les secteurs du développement économique et social.** En autres, on peut citer la commission de l'économie générale, des finances, du plan et de la coopération économique et la commission de comptabilité et de contrôle.
- Les commissions spéciales sont temporaires et sont notamment chargées d'une mission d'étude ou d'information sur un sujet déterminé. Leurs pouvoirs durent jusqu'à ce que l'Assemblée Nationale ait définitivement statué sur la question traitée.
- **Les commissions d'enquête:** Elles sont formées pour recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés et soumettre leurs conclusions à l'Assemblée Nationale.

La nature et l'organisation des relations inter institutionnelles

Les entités intervenant dans le suivi-évaluation au Sénégal entretiennent des relations de coopération formelle ou de concertation dans l'accomplissement de leurs rôles et responsabilités. Le tableau ci-dessous est le résultat du dépouillement du guide d'entretien soumis aux principaux acteurs. Il permet d'apprécier la nature de ces relations.

TABLEAU 2: RÔLE DES ENTITÉS DANS LE SUIVI-ÉVALUATION ET RELATIONS INTERINSTITUTIONNELLES
(Source: Citations in extenso des réponses au guide d'entretien)

Entités	Rôle dans le système national de suivi-évaluation	Relations avec les autres institutions
Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie /ANSD	<ul style="list-style-type: none"> Assure la revue du DSRP (Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté); Participe au groupe de travail du DRSP pour le renseignement d'indicateurs; Production d'informations pour les recommandations de politique économique. 	<ul style="list-style-type: none"> Relation avec les autres institutions ou entités internes et externes: Centralise et diffuse les synthèses des données statistiques produites par l'ensemble du système statistique national Relation avec le pouvoir législatif par la fourniture de données statistiques pour alimenter les débats à l'assemblée nationale; Relation avec le pouvoir judiciaire par la fourniture de données d'aide à la prise de décisions Relations avec les acteurs non étatiques: Ceux-ci ont un rôle consultatif Relations avec les partenaires au développement: Est chargée de la coopération internationale en matière statistique. Représente et suit à ce titre les activités du Sénégal aux réunions sous régionales et internationales relevant de sa compétence.
Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie /ANSD	<ul style="list-style-type: none"> Coordonne le processus de mise en œuvre du Système National de Planification; Rôle d'interface entre les différentes structures (Ministères techniques et structures du Ministère de l'Economie et des Finances et les autres acteurs). 	<ul style="list-style-type: none"> Relation avec les autres institutions ou entités internes et externes : MEF : Direction de la Coopération Economique et Financières, Direction de la dette et de l'Investissement, Direction du Budget, l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie, la Direction de la Prévision et des Etudes Economiques, le Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement, etc.), Les structures de planification des ministères techniques, les partenaires techniques et Financiers (PTF), le Secteur Privé et la Société Civile. Relation avec le pouvoir législatif : Au cours du processus d'habilitation du PODES. En effet le document est soumis au Parlement pour vote et adoption. Il devient ainsi une loi-Plan. Relation avec le pouvoir judiciaire : Pas de relation Relations avec les acteurs non étatiques (Société civile, Secteur privé) Implication dans tout le processus (diagnostic, stratégies de développement, validation par la Commission macroéconomique) de l'élaboration et d'évaluation du PODES de la société civile et du secteur privé Relations avec les partenaires au développement: Idem pour les Partenaires au développement
Direction de la Planification Nationale/DPN	<p>Coordonne le processus de mise en œuvre du Système National de Planification;</p> <p>- Rôle d'interface entre les différentes structures (Ministères techniques et structures du Ministère de l'Economie et des Finances et les autres acteurs).</p>	<p>Relation avec les autres institutions ou entités internes et externes : MEF : Direction de la Coopération Economique et Financières, Direction de la dette et de l'Investissement, Direction du Budget, l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie, la Direction de la Prévision et des Etudes Economiques, le Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement, etc.),</p> <p>Les structures de planification des ministères techniques, les partenaires techniques et Financiers (PTF), le Secteur Privé et la Société Civile.</p> <p>- Relation avec le pouvoir législatif : Au cours du processus d'habilitation du PODES. En effet le document est soumis au Parlement pour vote et adoption. Il devient ainsi une loi-Plan.</p> <p>- Relation avec le pouvoir judiciaire : Pas de relation</p> <p>- Relations avec les acteurs non étatiques (Société civile, Secteur privé)</p> <p>Implication dans tout le processus (diagnostic, stratégies de développement, validation par la Commission macroéconomique) de l'élaboration et d'évaluation du PODES de la société civile et du secteur privé</p> <p>- Relations avec les partenaires au développement : Idem pour les Partenaires au développement</p>

Secrétaire permanent de la Stratégie de Croissance Accélérée/ SCA	<p>Contribuer à la formulation des objectifs;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proposition d'indicateurs, - Collecte et renseignement des indicateurs relevant de la SCA; - Analyse des informations et l'aide à la décision pour de nouvelles orientations de la politique économique. 	<p>Relation avec les autres institutions ou entités internes et externes : Avec la Primature dont le premier ministre assure la présidence du Comité d'Orientation et de Suivi; Avec le MEF qui en assure la coordination technique</p> <ul style="list-style-type: none"> - Relation avec le pouvoir législatif : par une bonne prise en compte de la stratégie dans le budget, Réunions d'échanges avec la commission des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat - Relation avec le pouvoir judiciaire au travers des reformes visant à améliorer l'environnement des affaires et de lutte contre la corruption - Relations avec les acteurs non étatiques (Société civile, Secteur privé) : Implication du secteur privé dans la mise en œuvre de la SCA. Il préside l'ensemble des réunions des grappes de la SCA; participe aux réunions du comité d'orientation et de suivi et du comité technique La société civile est plus associée dans la formulation et le suivi-évaluation que dans la mise en œuvre de la SCA. La société civile Joue un rôle dans le suivi de la mise en œuvre des principes directeur de la SCA que sont : la transparence, la célérité, l'équité, le genre etc.; - Relations avec les partenaires au développement Ceux-ci appuient financièrement et techniquement la stratégie; Participent au suivi et à l'évaluation de la stratégie
Cellule d'Etudes de Planification et de Suivi du Ministère de l'Environnement et de la protection de la Nature (CEPS)	<p>Assure la coordination de la contribution du MEPN dans divers processus initiés: DPES, PODES, CDMT/DB/MEF, ANDS.PNIA, OMD7 (environnement)</p>	<p>Relation avec les autres institutions ou entités internes et externes : Coordonne et prépare le budget d'investissement du MEPN en relation avec toutes les structures du ministère ainsi que le Plan de Travail Annuel (PTA) et le rapport de performance annuel du Ministère; Assure l'interface avec les Directions techniques et services du MEF (DB, DCEF, DPN, DDI, ANDS, Cellule Pauvreté...) et autres Ministères, PNIA, OMD7.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Relation avec le pouvoir législatif : Pas de relations spécifiques avec le Pouvoir législatif mais assurons avec la DAGE la préparation des rapports du MEPN lors des sessions budgétaires annuelles - Relation avec le pouvoir judiciaire : Pas de relations spécifiques avec le Pouvoir judiciaire - Relations avec les acteurs non étatiques (Société civile, Secteur privé) : Assurer l'interface entre services du ministère et la société civile, les collectivités locales, les partenaires au développement. - Relations avec les partenaires au développement : Assure le Secrétariat Exécutif du Comité de Suivi de la formulation et de la mise en œuvre de la Politique Environnementale (CSPE) institué par arrêté n° 04348 du 11 mai 2010. Suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des sessions du CSPE en rapport avec le Chef de file du groupe des PTF du secteur (Actuellement l'UE)
Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement (CEPOD)	<p>Accompagne toutes les structures impliquées dans le système national de suivi-évaluation.</p>	<p>Relation avec les autres institutions ou entités internes et externes : Par le renforcement des capacités de l'Administration publique, du Secteur privé et de la Société civile en matière d'analyse et de formulation de politiques économiques, financières et sociales, et de promotion de la bonne gouvernance.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Relation avec le pouvoir législatif : Dans le cadre du renforcement des capacités des parlementaires en matière de gestion des finances publiques - Relation avec le pouvoir judiciaire : Les relations avec le pouvoir judiciaire concernent davantage la Cour des Comptes qui a eu à bénéficier des projets de renforcement de capacités de l'institution - Relations avec les acteurs non étatiques (Société civile, Secteur privé) : Les acteurs non étatiques (société civile et secteur privé) sont membres du Conseil d'orientation, organe de définition et de supervision des activités du Centre et bénéficient de projets de renforcement des capacités du CEPOD. Ils participent également à la formulation et/ou la validation des documents de politique économique élaborés par le Sénégal, sous le pilotage du CEPOD. - Relations avec les partenaires au développement : L'institution reçoit le soutien de plusieurs organisations partenaires pour accroître les ressources et l'expérience nécessaires au renforcement de la participation des acteurs économiques et sociaux aux politiques.

3.4 LES OUTILS ET MÉTHODES D'ÉVALUATION UTILISÉS ET LES TYPES D'ÉVALUATION MENÉS

Depuis la réforme de 1987, le Sénégal a utilisé divers outils, méthodes et types d'évaluation pour porter une appréciation avant, pendant et après sur l'incidence économique et sociale de ses politiques, programmes et projets.

Evaluation économique des projets par la méthode des effets

Parmi les progrès réalisés par la réforme de 1987 instaurant le nouveau système de planification par le Ministère du Plan et de la Coopération de l'époque, on peut noter un guide ("Projets productifs au Sénégal. Guide d'évaluation économique", 1989) pour l'évaluation économique des projets du PTIP proposés par les ministères techniques.

Ce guide préconise l'application de la méthode des effets. Un logiciel y relatif a été développé et implanté au sein de la Direction de la Planification (DP). C'est le logiciel "EVA". Afin de constituer une banque de données de projets, deux logiciels, "SPR" et "BPR" à portée limitée ont été établis et utilisés.

La méthode des effets est jusqu'à présent enseignée dans des écoles de formations en gestion et évaluation de projets comme le Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion (CESAG) et également à l'Université Cheikh Anta Diop (UCAD).

Evaluation économique par la méthode coûts-avantages

En 2008, dans le cadre de l'Instrument de Soutien à la Politique Economique, il a été demandé à l'ensemble des ministères (voir circulaire 09160 / MEF – août 2008) d'évaluer, selon l'analyse coûts – avantages, tous les projets des ministères techniques dont le coût serait supérieur ou égal à 500 millions FCFA et qui seraient applicables en 2008 à quatre ministères tests: Education – Santé – Agriculture – Environnement.

Le programme devait être généralisé en 2009 à tous les ministères techniques.

Dans le mémorandum de 2011 de l'ISPE, le Gouvernement réaffirme sa détermination à faire analyser tous les nouveaux projets et programmes en baissant le seuil à 250 000 000 FCFA dans les 4 secteurs visés (éducation, santé, environnement et agriculture). Ceci augmentera le nombre de projets et programmes de ces secteurs soumis à l'évaluation ex-ante par la méthode coûts-avantages.

A ce jour, un seul projet dans le secteur de l'assainissement a fait l'objet d'une analyse par l'application de cette méthode.

CDMT/CDSMT- Outil cadre de gestion axée sur les résultats

Depuis le début des années 2000, le Gouvernement du Sénégal s'est inscrit dans une dynamique d'utilisation d'outils de gestion plus performants pour accompagner la mise en œuvre de son DSRP.

Ainsi, en 2003, en partenariat avec les bailleurs de fonds, les systèmes de gestion des finances publiques et de passation de marchés ont été évalués à l'occasion du CFAA/ CPAR. Ceci a donné lieu à plusieurs recommandations dont celle relative à l'élaboration du CDMT pour encadrer la préparation du budget classique.

De manière générale, l'objectif visé à travers cet outil de planification budgétaire axée sur les résultats est de lier les stratégies sectorielles aux stratégies nationales et internationales (DSRP, SCA, OMD) d'une part, et aux budgets classiques présentés en ligne d'autre part.

De manière spécifique, le CDMT vise à introduire dans le processus de préparation du budget de l'Etat la méthode de GAR à travers, entre autres, la formulation de programmes d'activités devant permettre d'opérationnaliser les politiques sectorielles ainsi que la détermination d'indicateurs de performance pertinents pour suivre et mesurer les résultats obtenus.

Par ailleurs, il doit, à travers un processus participatif et transparent, permettre la planification à moyen terme (3 ans) des coûts de réalisation des politiques et programmes.

Depuis la loi de finances pour l'année 2006, l'exercice CDMT a couvert annuellement et respectivement sous forme de CDSMT, d'abord quatre ministères pilotes (Environnement, Education, Santé et Justice) puis sept ministères (Agriculture, Elevage et Tourisme en plus des quatre premiers) pour ensuite passer au nombre de 13 avec l'entrée d'autres départements dans le processus (Transports Terrestres et Transports Aériens, Infrastructures et Assainissement, Solidarité Nationale, Economie Maritime et Transport Maritime, Enseignement Technique et Formation Professionnelle, Culture).

Entre 2008 et 2009, les mouvements institutionnels ont ralenti l'exercice CDMT. Parallèlement, une nouvelle stratégie a été employée avec un déploiement axé non plus sur le champ d'action d'un ministère mais plutôt sur un secteur d'activité qui semble plus pertinent et plus stable pour sous-tendre l'exercice de planification pluriannuelle que constitue l'élaboration du CDMT.

Le CDSMT est un outil de planification budgétaire qui doit refléter la vision du ministère technique à moyen terme et qui se base sur les éléments ci-après: les objectifs du secteur; la performance du secteur; les contraintes et défis; les projets et programmes mis en œuvre pour atteindre ces objectifs; les moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs; le dispositif de suivi-évaluation.

C'est un cadre glissant sur 3 ans comme le PTIP.

Types d'évaluation réalisés

Les résultats présentés dans le tableau ci-après sont bien entendu non-exhaustifs et plus qualitatifs que quantitatifs.

Ils montrent que les évaluations les plus fréquemment réalisées sont celles exigées par tous les cycles de programmation, d'instruction et de mise en œuvre des projets et programmes par les partenaires au développement. Il s'agit de la pré-évaluation, de l'évaluation de processus, de l'évaluation à mi-parcours et de l'évaluation terminale.

Ces types d'évaluation, plus souvent commandités et pilotés par les décideurs et les financeurs, mettent plus l'accent sur l'aspect exigence de redevabilité et de reddition des comptes.

L'appréciation de la pertinence et de la rentabilité (révélées par l'évaluation ex-ante), ou la prise de décision de réorientation des politiques et des allocations budgétaires vers des secteurs plus pertinents sur la base des résultats des évaluations d'impacts, sont des dimensions fondamentales de la GAR mais semblent être reléguées au second plan.

TABLEAU 3: TYPES D'ÉVALUATION MENÉS
(Source: Exploitation des réponses au guide d'entretien)

INSTITUTIONS	TYPES D'ÉVALUATION					
	Pré-évaluation	Evaluation Ex ante	Evaluation de processus	Evaluation à mi-parcours	Evaluation terminale	Evaluation d'impact
Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie / ANSD	X	X			X	
Direction de la Planification Nationale/DPN	X	X	X	X	X	X
Secrétaire permanent de la Stratégie de Croissance Accélérée/SCA	X	X	X	X		X
Cellule d'Etudes de Planification et de Suivi du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (CEPS)				X		
Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement (CEPOD)				X	X	
Cellule d'Appui à la Mise en œuvre des Projets et Programmes (CAP) de la DDI	X	X	X	X	X	
Direction de la Coopération Economique et Financière (DECEF)			X	X	X	
Cellule d'Appui et de Suivi du Plan National de Développement Sanitaire (CAS/ PNDS)	X		X			
Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique (DREAT)			X			

3.5 SYSTÈME DE MESURE DE COLLECTE DES DONNÉES ET D'ANALYSE

La Responsabilité de la collecte: L'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD)

L'ANSD est une structure administrative créée par la loi n°2004-21 du 21 juillet 2004 portant organisation des activités statistiques. Elle est organisée par le décret n° 2005-436 du 23 Mai 2005. Elle est chargée d'assurer la coordination technique des activités du système statistique national et de réaliser elle-même des activités de production et de diffusion des données statistiques pour les besoins du Gouvernement, des administrations publiques, du secteur privé, des partenaires au développement et du public.

Pour créer les conditions harmonieuses et fiables de la collecte des données, l'ANSD s'appuie sur le Système Statistique National (SSN) dont la principale mission est de répondre de manière fiable, rapide et la plus fine possible, aux besoins en statistiques officielles des divers utilisateurs et aux engagements du Sénégal (OMD, DSRP). Le SSN doit être crédible et orienté vers la satisfaction de la demande. Un arrêté fixe la liste des organismes et services du SSN. Il comprend des services situés au sein des départements ministériels, des organismes publics ou parapublics sous tutelle de départements ministériels ainsi que dans d'autres agences et organismes.

L'Agence peut entreprendre, à la demande du Gouvernement et des administrations publiques et privées, des études et recherches sur les questions statistiques, économiques et sociales, à titre onéreux ou gracieux, dans les conditions définies par le Conseil d'Orientation. De tels travaux donnent lieu à la signature de contrats de service ou de protocoles d'accord entre l'Agence, le commanditaire des travaux et éventuellement les bailleurs de fonds.

Le Sénégal a décidé d'atteindre la Norme Spéciale de Diffusion des Données (NSDD) dans les prochaines années. Aussi, l'ANSD entend-t-elle poursuivre des efforts pour raccourcir les délais de diffusion de certaines publications et continuer les travaux engagés pour l'adhésion du Sénégal à la NSDD. Cependant, il reste encore des défis de diverses formes à relever pour le développement des statistiques sectorielles, dans le cadre de la feuille de route du Comité Technique des Programmes Statistiques, organe d'animation du SSN, sous la supervision du Conseil National de la Statistique. En matière de diffusion, les efforts déjà entrepris seront renforcés pour faciliter l'accès des utilisateurs aux statistiques, en mettant à profit les différentes possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Par ailleurs, les entretiens ont conclu à une faiblesse voire à un manque de données sectorielles fiables nécessaires pour des projections. En effet, toutes les directions techniques des ministères et autres institutions rencontrées ne sont pas au même niveau de qualité dans la production de données fiables. Ces données sectorielles, qui sont parfois utilisées par l'ANSD comme "inputs" dans l'élaboration d'indicateurs économiques ou de revue de politiques peuvent parfois ne pas refléter la réalité. D'ailleurs, cette préoccupation est à l'origine d'une étude en cours. Il s'agit de l'Etude sur l'Evaluation des Besoins pour une Amélioration de la Qualité des Statistiques Sectorielles.

Malgré les difficultés évoquées, on note que l'ANSD joue un rôle dans le suivi et l'évaluation des politiques, à travers la réalisation d'enquêtes socio-économiques périodiques destinées à fournir des éléments d'évaluation. Il s'agit notamment des enquêtes de suivi des conditions de vie des ménages et de la pauvreté, des enquêtes démographiques et de santé couplées avec les enquêtes par grappes à indicateurs multiples, communément appelées MICS (en anglais "Multiple Indicator Cluster Survey"). L'ANSD produit également les comptes nationaux trimestriels et annuels qui constituent un instrument d'évaluation de l'impact de la politique à travers l'évolution des agrégats macroéconomiques.

Dans la perspective de plus grandes efficacité, transparence et équité des politiques nationales, est apparue la nécessité de disposer dans le domaine statistique d'un cadre stratégique de référence bâti sur une vision claire, avec des objectifs bien définis et un plan d'action conséquent à moyen et long termes. Aussi, un schéma directeur de la statistique du Sénégal pour la période 2008-2013 a été élaboré afin de répondre de manière fiable et en temps opportun aux multiples besoins en statistiques officielles, quels qu'en soient les utilisateurs ou les cadres d'expression.

La stratégie retenue en vue de l'avènement du système souhaité est articulée autour des quatre axes suivants: le renforcement du dispositif institutionnel; l'amélioration de la qualité des produits statistiques; l'amélioration de la diffusion et promotion de l'utilisation des statistiques pour l'analyse et la recherche; le renforcement des capacités.



Systèmes d'information pour la collecte des données de suivi-évaluation

Des systèmes d'information pour la collecte des données de suivi-évaluation existent dans un certain nombre d'entités intervenant dans le dispositif de suivi-évaluation. A titre d'exemple, on peut citer le SISO au sein du Ministère de l'Environnement, le Système d'Information de Suivi du PRN, le Système d'Information de Suivi du PNDL, le dispositif et les indicateurs de suivi de la pauvreté, le dispositif et les indicateurs de suivi de la SCA ou enfin, la Plateforme de Gestion des Flux d'Aide Extérieurs (PGE) de la Direction de la Coopération Economique et Financière (DECEF) qui est décrite ci-dessous à titre illustratif.

La Plateforme de Gestion des Flux d'Aide Extérieurs (PGE) de la DECEF: Dans le but d'améliorer la gestion de l'aide extérieure, une plateforme de gestion des flux d'aide extérieurs a été mise en place. L'application informatique a été acquise, installée et la version finale de la plateforme mise en service en 2010. Aujourd'hui, le Gouvernement dispose, à travers la DECEF du MEF, d'un outil moderne de suivi et de gestion de l'aide au développement. Ce système d'information présente l'avantage de pouvoir être alimenté en données aussi bien par les agents de la DCEF et d'autres agents de l'administration que par les Partenaires techniques et financiers (PTF).

Par ailleurs, au plan régional et international, on peut citer l'existence du "Système Country Stat" couvrant la quasi-totalité des pays de l'UEMOA et qui est adossé au système "FAO Stat" dans le domaine de l'agriculture et la sécurité alimentaire.

Enfin, notons l'existence du **Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP):** Le SIGFIP est un logiciel destiné à faciliter d'une part, la confection de la loi des finances et de ses actes subséquents et d'autre part, le suivi de la comptabilité budgétaire des recettes et des dépenses du budget général de l'Etat et des comptes spéciaux du Trésor. Au moyen d'un réseau établi sur l'ensemble du territoire, ce système relie entre eux les différents acteurs chargés de la préparation et de l'exécution du budget général de l'Etat et des comptes spéciaux du Trésor. Il comprend trois modules: le module de préparation du budget; le module d'exécution du budget; le module de traitement des actes modificatifs. Sur autorisation du MEF, d'autres acteurs peuvent également avoir accès au "SIGFIP" à des fins de consultation.

Qualités des données administratives et autres disponibles dans le pays

La qualité et la fiabilité des données constituent une dimension nécessaire à l'efficacité d'un système de suivi-évaluation. Très tôt, le Sénégal s'est doté d'une structure nationale chargée de la statistique, à savoir la Direction de la Prévision et de la Statistique (DPS), qui a été réformée et scindée en deux Directions. L'une s'occupe de prospective (la Direction de la Prévision et des Etudes Economiques- DPEE) et l'autre de statistique et démographie (l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie-ANSD).

3.6 LA CAPACITÉ PROFESSIONNELLE DANS LE DOMAINE DU SUIVI-ÉVALUATION

Les capacités au sein du Gouvernement

Dans l'administration, il existe deux types d'agents: des fonctionnaires et des contractuels. Les fonctionnaires sont classés hiérarchiquement par catégorie. Ainsi la catégorie A correspond aux cadres supérieurs de niveau Bac+5 ou plus qui occupent des fonctions de direction ou de chef de division. La catégorie B correspond aux cadres moyens de niveau Bac+3 occupant des fonctions de chef de section ou de bureau. Les catégories C et D regroupent les agents et commis d'administration.

Les fonctionnaires des entités qui interviennent dans le système de planification et de suivi-évaluation sont pour la plupart des cadres supérieurs. Ils appartiennent aux corps suivants: Inspecteur Général d'Etat; magistrat et vérificateur de la Cour des Comptes; conseiller en organisation; contrôleur financier; inspecteur financier; administrateur civil; conseiller en planification; économiste; ingénieur en planification; ingénieur en statistique et ingénieur statisticien-démographe.

Les conseillers en planification, les ingénieurs en planification, les économistes et les statisticiens bénéficient durant leur formation de cours dans le domaine du suivi-évaluation. D'autres ont pu acquérir des compétences grâce à des formations complémentaires qualifiantes en gestion et évaluation des projets au CESAG ou en suivi-évaluation à l'IPDET et autres instituts spécialisés.

Une étude sur le renforcement des capacités des structures de planification et de suivi-évaluation des ministères techniques (DPN/PRECABG-septembre 2010) a permis de faire divers constats s'agissant des moyens humains, matériels ou financiers à disposition du Gouvernement.

S'agissant des moyens humains, ont été notés une insuffisance des effectifs de certaines structures, des profils souvent non adaptés aux exigences du travail, un manque notoire de certains profils importants pour le type de mission et tâches, des conditions de rémunération des agents pas toujours motivantes avec pour conséquence une forte mobilité vers d'autres structures publiques, privées ou des organismes.

S'agissant des moyens matériels, il ressort que les locaux sont insuffisants et/ou exigus, le matériel informatique insuffisant ou inexistant (ordinateurs portables) ou encore obsolète (ordinateurs PC); les logiciels spécifiques sont inexistant et le matériel de collecte et d'archivage de l'information est insuffisant ou inexistant; enfin il y a très peu de moyens logistiques/transport surtout pour les missions de terrain.

S'agissant des moyens financiers, il s'avère que les structures n'ont en général pas de ressources propres, ce qui affecte leur stabilité et leur pérennité. Elles bénéficient rarement de ressources budgétaires et disposent surtout des ressources des projets et programmes provenant de partenaires et bailleurs et ce, dans le cadre de la coopération bilatérale ou multilatérale.

Le niveau de professionnalisation en suivi-évaluation

Des enquêtes menées auprès des principales écoles de formation montrent clairement l'inexistence, au niveau national, de programmes complets de formation en suivi et évaluation de projets, programmes et politiques publiques.

Toutefois, il faut noter que la quasi-totalité de ces écoles ont à l'intérieur des programmes spécifiques qu'elles proposent des modules de formation qui concernent le domaine du suivi et de l'évaluation. Il s'agit entre autres du CESAG, de l'UCAD, des écoles et centres de recherches (l'Ecole Supérieure d'Economie Appliquée-ex ENEA, la faculté de Sciences Economiques et de Gestion/FASEG, les centres de recherches CREA, CRES, CREFDES, l'Ecole Supérieure de Management de Projets).

Les ressources humaines spécialisées dans les questions de l'évaluation sont très insuffisantes eu égard aux enjeux. L'ouverture de programmes de formation de spécialisation en suivi-évaluation s'avère plus que nécessaire pour renforcer les administrations en spécialistes de la question.

Fort heureusement, le CESAG qui offre déjà des formations diplômantes en gestion et évaluation de projets de niveau License, Master et DESS ainsi que des séminaires de trois semaines sur la conception, la gestion et le suivi-évaluation des projets et programmes, a été sélectionné pour abriter le centre "Clear Afrique Francophone". Ce centre va élargir l'offre de formation et renforcer les capacités dans le domaine du suivi-évaluation.

D'autres initiatives de renforcement des capacités et de développement d'une communauté de pratiques en matière de suivi-évaluation sont prises par des associations comme le Réseau Sénégalais des évaluateurs (SENEVAL) qui a été un acteur majeur dans l'organisation des premières journées sénégalaises de l'évaluation en 2008 et qui depuis organise au moins deux activités par an et saisit toutes les occasions de passage dans la région des professeurs et auteurs dans le domaine de l'évaluation pour former ses adhérents. Les membres de SENEVAL participent régulièrement aux différents forums de l'AFREA et sont engagés dans la redynamisation du Réseau Francophone de l'Evaluation (RFE) et la formalisation juridique de leur association.

3.7 L'UTILISATION DU SUIVI-ÉVALUATION POUR AMÉLIORER LES PERFORMANCES

Utilisation des résultats du système de suivi-évaluation tant dans le processus de décision pour orienter les politiques et l'arbitrage budgétaire que dans l'amélioration des performances du processus de mise en œuvre semble être une préoccupation des entités ayant répondu au guide d'entretien.

Selon les réponses fournies, les types d'utilisation peuvent être regroupés dans 4 catégories:

- **La réorientation des stratégies et des politiques:** Les préoccupations et les recommandations issues des diagnostics précédents (revue du DRSP I) sont intégrées dans le DRSP II. Il en va de même concernant le PODES et le PIB. Il s'avère que les résultats du système de suivi-évaluation sont utilisés par les autorités pour corriger ou améliorer les politiques de développement ainsi que dans le cadre de réajustements des objectifs stratégiques et de mise en œuvre des projets et programmes ou encore d'allocations budgétaires. Ils seront également été utilisés au cours de la révision de la lettre de politique prévue courant 2012. De plus, les résultats de l'évaluation à mi-parcours du premier PNDS ont servi à orienter les priorités lors de l'élaboration du PNDS 2009-2018.



- **L'amélioration de la mise en œuvre:** Les résultats sont utilisés afin de réajuster la mise en œuvre des projets et programmes. Ils sont systématiquement utilisés sous forme de réformes (textes administratifs et/ou législatifs). En outre, on note une meilleure planification des activités suite aux bilans annuels et évaluations réalisés.
- **L'apprentissage organisationnel:** Il s'avère que les diverses évaluations favorisent une meilleure formulation des projets et programmes. De plus, les résultats sont mieux documentés grâce aux dispositifs de suivi-évaluation-contrôle. Enfin, la DCEF se base sur les bilans d'exécution des projets et programmes des ministères sectoriels pour élaborer la partie investissement de la loi de finances et le PTIP.
- **L'allocation de ressources et l'arbitrage:** Certaines réponses font état d'une meilleure allocation des ressources et d'un meilleur arbitrage budgétaire suite aux résultats des évaluations tandis que d'autres révèlent une faible utilisation des résultats dans les allocations de ressources et les arbitrages budgétaires.

Par ailleurs, on remarquera que la plupart des projets et programmes financés par les PTF utilisent les résultats des évaluations pour orienter les stratégies d'intervention afin d'atteindre plus de pertinence, d'efficacité et d'efficience. A titre d'exemple, la conception des politiques et de programmes de santé et de nutrition a été influencée par les résultats des projets pilotes.

Enfin, la CAP, bras technique de la DDI pour le suivi-évaluation de la mise en œuvre des projets et programmes sous exécution nationale, a réussi à institutionnaliser dans l'agenda annuel le RARE. Ce rapport sur l'absorption des ressources extérieures est un instrument de mesure des performances de l'exécution budgétaire mais également une évaluation des bonnes pratiques à poursuivre et des contraintes à lever pour une amélioration continue du processus de mise en œuvre des ressources et activités en vue de la production des résultats de développement (produits-effets et impacts). Cet instrument sera présenté plus en détails dans la troisième partie de cette étude.

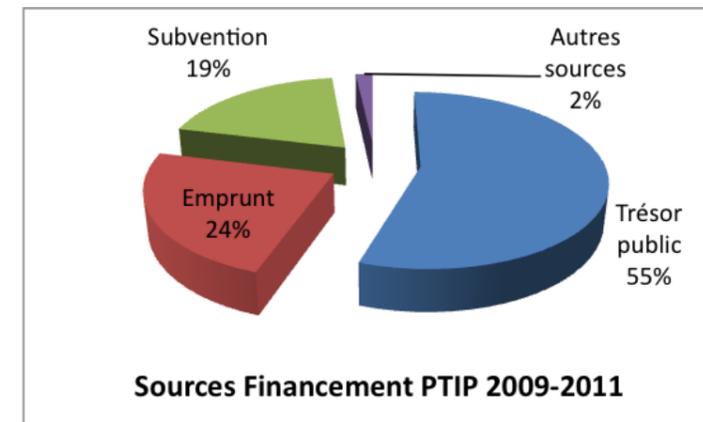
4. ETUDE DE CAS D'UNE BONNE PRATIQUE

Au Sénégal, les projets et programmes de développement constituent des entités administratives ou activités spéciales de l'Etat dotées de missions spécifiques en vue de réaliser un ou plusieurs objectifs économiques et sociaux définis dans le cadre de la politique de développement.

La problématique d'une mise en œuvre satisfaisante des projets et programmes reste le défi majeur pour l'atteinte des objectifs fixés à différents niveaux par les documents de référence (OMD, PODES, DPES, SCA) aux niveaux quantitatif et qualitatif.

Conformément aux règles des finances publiques, les budgets de ces projets sont programmés dans le PTIP et inscrits dans la loi des finances.

A titre illustratif, le PTIP de 2009-2011, dont le montant total se chiffre à plus de 2000 milliards de FCFA, est financé par plusieurs sources dont l'Etat du Sénégal à travers le Trésor Public pour 55 %, les emprunts à hauteur de 24 %, les subventions pour 19 % et les autres sources pour 2 %.

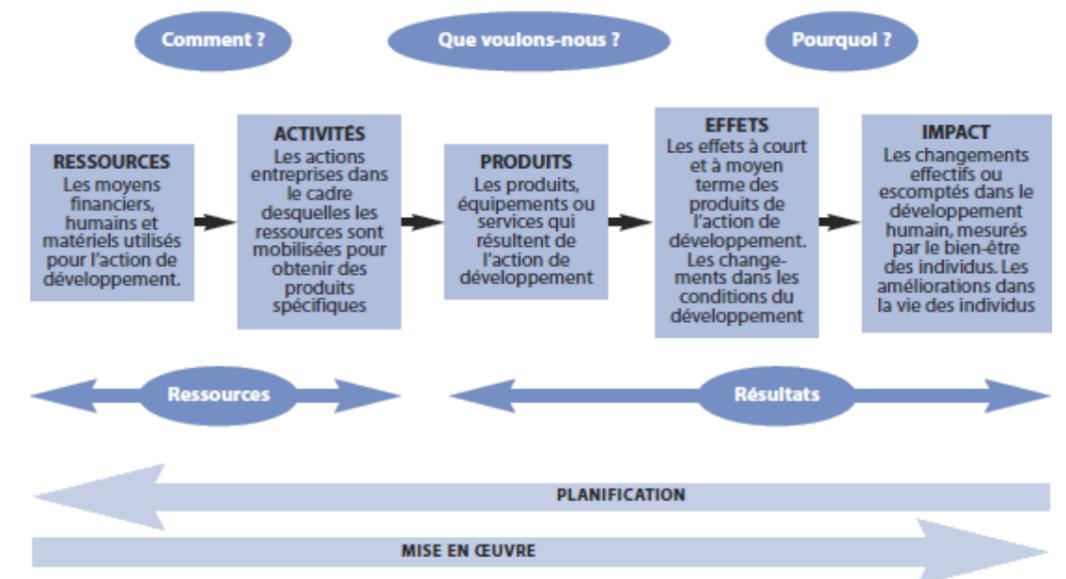


Source: Exploitation des données du PTIP 2009-2011 par l'auteur

Au total, 55 partenaires ont contribué au financement du PTIP 2009-2011. Les principaux partenaires extérieurs sont: la Banque Mondiale (7.7%); le Fonds Européen de Développement (6.44%); le Fonds Africain de Développement de la Banque Africaine de Développement (3.94%); l'Agence Française de Développement (3.52%); l'USAID (2,35%); le fonds koweïtien (1,49%); la BID (1,47%); le Fonds pour l'Environnement Mondial (1,11%); le Luxembourg (1,08%); la BEI (1,007%) et d'autres (de 0,91 % à 0,006 %).

Ces pourvoyeurs de ressources extérieures qui contribuent au total à 45 % du financement du PTIP ont souvent des procédures différentes qui rendent complexe le processus de mise en œuvre des projets et programmes avec comme conséquence une faible absorption des ressources et un retard ou l'absence de délivrance des résultats de développement.

Un consensus largement partagé par les partenaires stipule que le taux d'absorption des ressources est un indicateur de mesure de la performance de la mise en œuvre d'une intervention. Cela peut se comprendre si on se réfère à la logique de toute intervention qui est dépeinte par le schéma ci-dessous.



Source: Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement édité par le PNUD en 2009



Ce schéma montre que l'atteinte des résultats de développement (produits, effets et impact) suppose d'abord la mise en œuvre des actions dans le cadre desquelles les ressources mobilisées sont décaissées pour obtenir des produits spécifiques communément appelés livrables. Dès lors, un fort taux d'absorption des ressources signifie que les activités sont réalisées et que par conséquent les produits qui vont entraîner les effets et impacts sont délivrés ou en cours.

Aussi, le taux d'absorption des ressources apparaît comme un premier indicateur d'évaluation du processus de mise en œuvre.

Tout en maintenant un plaidoyer pour une augmentation significative de l'APD, les pays en développement, de concert avec les principaux pays donateurs, ont envisagé des mesures pour améliorer son efficacité dans le cadre de la Déclaration de Paris.

Au Sénégal, le lancement en 2006 d'une étude sur la problématique de la mise en œuvre des projets et programmes par le MEF a abouti à la conclusion que dans ce pays, les projets et programmes sont confrontés à des difficultés de quatre types: la planification /programmation; le suivi-évaluation-contrôle; l'opération (exécution); le renforcement de capacités.

La prise en charge de cette problématique a conduit le Gouvernement du Sénégal, appuyé en cela par le Système des Nations Unies (PNUD et UNFPA), à la mise en place de la CAP par l'arrêté n° 005645 MEF/DGF/DDI du 23 août 2006 modifié par l'arrêté n° 007961 MEF/DGF/DDI du 7 août 2007.

La CAP est mise en place au sein de la DDI du MEF. C'est une structure qui favorise une mise en œuvre plus diligente et plus efficiente des projets et programmes. Elle est une réponse sûre à des questions techniques concernant la planification/programmation, le suivi-évaluation-contrôle et la gestion des opérations.

Elle joue un **rôle d'appui et de conseil**. Ainsi, selon l'approche par la demande et au regard des problèmes identifiés, la CAP apporte son appui aux projets et programmes et aux ministères techniques dans les différents domaines de ses compétences (formulation et évaluation de projets et programmes, systématisation de l'approche du cadre logique, mise en place d'un système de suivi –évaluation-contrôle, conduite des opérations, passation des marchés, formalisation de l'exercice annuel d'audit, etc.).

De plus, elle a un **rôle d'accompagnement**. En effet, la CAP, au travers de la modalité Exécution Nationale (NEX), accompagne les projets et programmes dans leur mise en œuvre (de la formulation à la clôture en passant par la mise à disposition des fonds et l'exécution). Par ailleurs, elle est à l'écoute des projets et programmes pour répondre de façon ciblée à des sollicitations diverses. Il s'agit, à ce niveau, de combler le déficit de proximité et d'encadrement dont ils ont longtemps souffert dans leur mise en œuvre.

Enfin, la CAP assure un **rôle de veille**. Dans ce cadre, elle vise à assurer une meilleure qualité d'exécution au double plan de la célérité du circuit d'instruction des demandes de fonds et de l'efficacité de la gestion des projets et programmes. En partenariat avec les structures compétentes, la CAP initie des réflexions, attire l'attention des acteurs sur tel ou tel autre aspect de la mise en œuvre des projets et programmes et au besoin elle propose des solutions et/ou recommandations.

Dans le cadre de l'intervention de la CAP, tous les dispositifs mis en place visent à assurer une plus grande célérité des opérations dans le strict respect des règles et procédures en vigueur. Il s'agit de la responsabilisation de la partie nationale, notamment l'Unité de Gestion et de Coordination, dans l'exécution du plan de travail ainsi que de la mise à disposition d'outils pratiques de gestion et la qualité de l'accompagnement de la CAP.

Toutes ces dispositions ont permis au portefeuille NEX d'avoir les meilleures performances comme le révèlent les différentes éditions du RARE.

4.1 LES DÉFIS RELEVÉS PAR LA BONNE PRATIQUE

Contribuer à l'amélioration du niveau (taux d'absorption des crédits) et de la qualité (respect des règles et procédures) d'exécution des projets et programmes est le principal défi mis en lumière par cette étude.

Pour le relever, il faut:

- améliorer la qualité de mise en œuvre des projets et programmes particulièrement au niveau de la planification/programmation, du suivi-évaluation-contrôle et des opérations (gestion courante);
- fournir un encadrement de proximité des projets et programmes tout au long de leur cycle de vie;
- relever le niveau d'absorption des crédits sur ressources extérieures;
- renforcer la qualité de la gouvernance des projets et programmes à travers la systématisation des exercices annuels;
- assurer le renforcement de capacités des acteurs à travers la production d'outils et l'organisation d'ateliers thématiques.

4.2 LA NATURE DE LA BONNE PRATIQUE

La CAP est une structure qui a réussi, à travers diverses initiatives, à relever le plaidoyer en faveur d'une mise en œuvre réussie des projets et programmes.

A cet égard, et en ce qui concerne le suivi-évaluation-contrôle, la CAP a réussi, selon une démarche bien pensée, à asseoir la fonction au niveau des projets et programmes à travers:

- une étude diagnostic de l'état de la prise en charge de la fonction suivi-évaluation-contrôle au niveau des projets et programmes sous Exécution Nationale" (PPBEX);
- la définition d'un cadre conceptuel de la fonction suivi-évaluation-contrôle;
- la conception d'un canevas de mise en place de Dispositifs de Suivi-Evaluation-Contrôle (DISEC);
- la mise en ligne d'une plateforme Web d'opérationnalisation des DISEC;
- la systématisation de l'approche du cadre logique et la tenue d'ateliers annuels de planification;
- le développement d'une stratégie de communication proactive (petit déjeuner de presse, "CAP info", site Web, etc.);
- la production du RARE qui est à la fois une appréciation du niveau de performance des différents portefeuilles étudiés mais également une évaluation de l'application des principes de la Déclaration de Paris;
- l'instauration du Prix Alpha pour la meilleure équipe de projet ou programme qui est une source d'émulation, qui magnifie la performance, la qualité de la gestion ainsi que son rayonnement (envergure des résultats et appréciation des bénéficiaires). Il s'agit d'une promotion de la culture de gestion de projets.

Parmi toutes les réalisations de la CAP, les deux derniers instruments que sont le RARE et le prix Alpha ont retenus notre intérêt pour cette présente étude car ils participent de manière significative à l'évaluation annuelle des performances de la mise en œuvre des projets et programmes et au développement de la culture de la performance et du rendre compte.

La CAP a réussi à inscrire, dans l'agenda national, la publication du RARE qui en est à sa quatrième édition ainsi que l'organisation de la cérémonie du Prix Alpha qui en est à sa deuxième édition.

Pour l'essentiel, ces instruments ont contribué à une meilleure culture de la performance à travers la production de rapports financiers et d'activités de qualité. Ils ont aussi favorisé l'amélioration des procédures de certains partenaires qui ont revu à la hausse le montant requis (seuil) par les Avis de Non Objection (ANO). De plus, le RARE et le Prix ALPHA ont contribué à l'assise d'une bonne base de pérennisation des acquis, grâce à une stratégie efficace de gestion des savoirs à travers la production et la diffusion d'outils de gestion de projets. Ils ont suscité un regain d'intérêt chez les acteurs pour la problématique de mise en œuvre des projets et programmes.

Parmi les diverses réalisations de la CAP dans le domaine du suivi-évaluation de la performance, c'est l'instrument RARE qui a été choisi comme bonne pratique à présenter et à pérenniser en raison de sa pertinence et de son exhaustivité.

4.3 LE RARE COMME INSTRUMENT DE MESURE ET D'ÉVALUATION ANNUELLE DES PERFORMANCES DU PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DES PROJETS ET PROGRAMMES

Étapes de réalisation du RARE (2009)

La réalisation du RARE se déroule en 4 étapes:

PREMIÈRE ÉTAPE – LA COLLECTE DES DONNÉES QUANTITATIVES:

Il s'agit de procéder à une étude documentaire de l'ensemble des rapports d'activités de l'exercice étudié. Ces documents, dont la périodicité, le format et le type varient, sont disponibles auprès des services de l'Etat (la DDI et la DCEF du MEF notamment), auprès des représentations résidentes des PTF ciblés ou des unités de gestion des projets et programmes. Les données sur l'exécution financière des projets et programmes sont recueillies sur la base d'une maquette de collecte de données quantitatives.

DEUXIÈME ÉTAPE – LA COLLECTE DE DONNÉES QUALITATIVES:

Il s'agit de rencontrer les chargés de portefeuille des différents PTF concernés pour recueillir leurs perceptions, avis et recommandations par rapport au bilan des réalisations de l'exercice étudié et aux projections quant au prochain exercice. Ces rencontres, qui ont eu lieu sur la base d'un guide d'entretien, sont également un moyen de s'imprégner des procédures des différents partenaires. Elles pourraient même s'élargir aux chargés du suivi physique et financier de la DCEF et de la DDI.

TROISIÈME ÉTAPE – L'ÉTUDE ET L'ANALYSE DES DOCUMENTS:

Il s'agit d'étudier et analyser les documents dans une perspective de recherche de complétude et de cohérence.

QUATRIÈME ÉTAPE – FORMULATION D'AVIS:

Il s'agit de formuler des avis sur les performances d'exécution financière, les facteurs susceptibles de favoriser une bonne exécution des dépenses et donc un bon niveau d'absorption des crédits, les procédures les plus performantes (leurs points forts et leurs points faibles), les voies et moyens opérationnels pour rendre la coordination des projets et programmes plus profitable et propice au développement de synergies.

4.3.2 Les principaux outils utilisés

Sont utilisés deux outils principaux, à savoir un support de collecte des données quantitatives et un guide d'entretien pour la collecte des données qualitatives.

4.3.3 Les concepts et méthodes de calcul

S'agissant des concepts:

- **L'absorption:** Ce terme désigne l'emploi final des ressources mises à disposition dans le cadre des projets et programmes par les partenaires au développement concernés. Cela se traduit par des décaissements effectifs, des versements ou des paiements, des règlements financiers dûment constatés ou attestés.
- **les crédits:** La notion de crédits qualifie les ressources extérieures qui peuvent être un don (subvention) ou le produit d'un emprunt (dette ou prêt).

Ainsi, pour évaluer le niveau d'absorption des crédits, il a été utilisé une méthode basée sur le calcul de ratios pertinents.

Le mode de calcul et les ratios retenus pour l'édition du RARE de 2009 sont:

- **le Taux d'Exécution du Budget 2009 (TEB):** Réalisations 2009 / Budget 2009. Ce ratio mesure le niveau d'exécution du budget de 2009;
- **le Taux d'Absorption Globale à fin 09 (TAG):** Cumul des réalisations à fin 09 / Financement acquis (% PTF). Ce ratio mesure le niveau de décaissement global par rapport au montant des financements acquis du partenaire;
- **le Taux d'Absorption Spécifique 2009 (TAS):** Réalisations 2009 / Financement Acquis (% PTF). Ce taux traduit le niveau d'absorption sur ressources extérieures imputables aux seuls décaissements intervenus en 2009.

Après le calcul de ces indicateurs quantitatifs, les raisons d'une augmentation ou d'une baisse, sont analysées par l'exploitation du guide d'entretien qualitatif afin de dégager des recommandations pour les différents acteurs.

4.3.4 Institutionnalisation et pérennisation du RARE:

Après quatre éditions du RARE, la CAP entend institutionnaliser et pérenniser cet instrument et dans cette perspective, le consultant ayant réalisée l'édition de 2009 a préconisé un plan de communication. Ce plan est proposé pour essayer d'harmoniser les concepts liés à l'absorption des crédits, mais surtout pour favoriser une meilleure compréhension des indicateurs et des ratios permettant de l'évaluer (de manière quantitative). L'objectif visé est d'inviter les partenaires au développement à systématiser cette approche. Il appartient à la CAP, par une stratégie de communication à définir, d'informer et de partager les données sur le mode de calcul de ces ratios.

A ce jour, certains PTF ont intégré deux des trois ratios calculés dans le cadre du RARE (à savoir le TEB et le TAG). Le processus d'appropriation prend donc forme.

4.4 COMMENT LA BONNE PRATIQUE A AMÉLIORÉ LES POLITIQUES, LA PLANIFICATION BUDGÉTISATION ET LE PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE

Après chaque édition du RARE, des recommandations sont formulées aux différents acteurs de la mise en œuvre à savoir le Gouvernement, la CAP et les partenaires au développement. Ces recommandations qui sont des "feedback" sur les actions entreprises vont souvent dans le sens de l'amélioration des politiques, procédures et des processus de planification et de budgétisation.

Ci-après sont présentées de manière synthétique les recommandations formulées après les éditions RARE de 2007, 2008 et 2009.

Principales recommandations de l'édition de 2007

- **Recommandations au MEF:** Faire réaliser un audit des bases de données pour une complétude et une fiabilité des données; améliorer l'évaluation et la prise en charge des contreparties; réaliser une étude sur les ANO; améliorer la qualité des ressources humaines dans les projets et programmes;
- **Recommandations aux Partenaires au Développement:** Echanger les données; poursuivre les réformes sur les ANO et les conditions suspensives; poursuivre les réflexions sur la décentralisation;
- **Recommandations à la CAP:** Harmoniser les concepts; recourir à la notion budgétaire de décaissement; assurer une meilleure correspondance entre la base de l'Etat et celle détenue par les partenaires; agir par approche sectorielle et par partenaire; pérenniser l'activité et l'exploitation des résultats.

Principales Recommandations de l'édition de 2008

- **Recommandations aux partenaires au développement:** Faire la promotion de la modalité exécution nationale; recourir à l'appui budgétaire; s'aligner sur les priorités nationales; proposer une meilleure coordination et une harmonisation des interventions; poursuivre les réformes sur les ANO.
- **Recommandations à la partie nationale:** Agir dans une meilleure coordination avec les PTF; assurer un ancrage institutionnel des projets et programmes; améliorer la qualité des requêtes de financement par le recours à des organes indépendants; assurer la prise en charge de la contrepartie.

Principales Recommandations de l'édition de 2009

- **Recommandations aux PTF:** Maintenir une bonne coordination par la concertation et réduire ainsi les coûts de gestion avec des missions conjointes (exemple PEPAM, PRECOL); assurer une meilleure harmonisation des procédures dans le cadre de l'exécution d'un même programme ou d'un même projet; poursuivre les réformes pour assouplir les conditions suspensives de décaissements et en particulier les ANO; assurer la systématisation de la capitalisation des expériences à travers des revues rétrospectives décentralisées; poursuivre cette tendance de l'accroissement de l'appui budgétaire.
- **Recommandations à la partie nationale:** Disposer d'une information à bonne date sur toutes les interventions des partenaires bilatéraux comme multilatéraux; agir dans une plus grande concertation avec les PTF; assurer une célérité dans le traitement des conditions de mise en vigueur des conventions de financement; rechercher des solutions en vue de la mobilisation et de la libération des fonds de contrepartie dans les délais prévus; impliquer plus les ministères dans le suivi et l'évaluation des projets et programmes placés sous leur tutelle.

4.5 LES LEÇONS APPRISSES AVEC LA BONNE PRATIQUE

Par rapport à l'instrument RARE

La mise en œuvre du RARE, après trois années (2007, 2008 et 2009), a permis de relever un certain nombre de facteurs récurrents de non performance des projets et programmes.

Cela mérite une attention particulière autant pour la partie nationale que pour les partenaires au développement.

Ces facteurs sont principalement:

- l'absence de libération de la contrepartie dans les délais;
- le manque de coordination et d'intégration des mécanismes existants;
- les longs délais d'obtention des ANO;
- la faiblesse de la capacité technique des Maîtres d'œuvre Délégués (MOD);
- l'instabilité et/ou l'impertinence de l'ancrage institutionnel.

Une appréciation du degré d'application des recommandations des différentes éditions du RARE s'avère impérative et pour cela, l'élaboration par la CAP d'un cadre de suivi des recommandations par le biais d'une feuille de route rédigée avec les acteurs pourra mieux garantir leurs applications.

Par ailleurs, comme recommandation forte des différentes éditions du RARE, une harmonisation des concepts autour de l'absorption des crédits et des indicateurs est de mise. Ainsi, la CAP devrait s'atteler à une large diffusion des concepts relatifs à l'absorption des crédits (du mode calcul à l'interprétation) pour en avoir une compréhension commune.

Le RARE a également permis d'apprécier le niveau de conformité des partenaires par rapport aux principes de la Déclaration de Paris.

Ainsi l'étude a révélé que:

- certains partenaires ont des procédures d'exécution financière en marge des principes d'alignement et d'harmonisation, excluant ainsi les services du MEF;
- l'absence d'un processus formalisé de planification et de budgétisation des activités rend impossible l'application de l'approche GAR et renforce par conséquent l'illisibilité des résultats atteints;
- le recours systématique aux ANO est non seulement contraire à l'appropriation mais ne garantit pas pour autant la responsabilité mutuelle;
- la proximité des centres de décision, assortie de la célérité dans le processus décisionnel, est un facteur déterminant;
- la responsabilisation effective de la partie nationale et le recours aux procédures de l'État sont tout aussi déterminants dans l'absorption des crédits;
- l'organisation de missions de supervision fréquentes impliquant l'ensemble des parties prenantes favorise une bonne exécution des projets et programmes.

Par rapport à la CAP d'une manière générale

D'une manière générale, les principales leçons apprises sont les suivantes:

- **l'impérieuse nécessité d'une volonté politique:** La réussite d'une mission aussi délicate que novatrice ne peut être envisagée sans un engagement sans faille des autorités. En ce qui concerne la CAP, elle a été déterminante tant au plan politique que financier;
- **la nécessaire assise d'une base conceptuelle forte:** La production de divers outils de qualité dans différents aspects de la gestion de projets est nécessaire. Ils servent de supports au plaidoyer en faveur d'une meilleure réussite des projets et programmes. Ils contribuent à la gestion des savoirs et donnent corps à la modalité "Exécution Nationale" et à la culture de la performance;
- **le challenge du respect des principes de la Déclaration de Paris:** Des ANO à la non implication des services du MEF dans l'exécution financière de leur portefeuille, nombre de PTF peinent à observer, dans leur plénitude, les cinq principes de la Déclaration de Paris. Cela est d'autant plus préoccupant que plusieurs éditions du RARE ont révélé que le respect de ces principes constitue un facteur favorable à une mise en œuvre réussie des projets et programmes;

- **le défi de la promotion de la GAR:** Plus qu'une approche, la GAR est avant tout un état d'esprit. En effet, nombre d'acteurs se sont engagés dans la démarche sans toutefois en mesurer toutes les implications et exigences. A l'évidence, il ne s'agit pas de disposer d'un CDSMT ou d'avoir suivi la formation pour être acquis à la cause. Le souci d'économie de temps et d'argent dans l'atteinte des résultats, mais aussi et surtout l'engagement dans une dynamique d'amélioration continue à la lumière des expériences acquises, sont primordiaux et le pari n'est pas gagné d'avance.
- **le défi de l'instauration de la fonction suivi-évaluation-contrôle:** A l'évidence, la prise en charge de la fonction suivi-évaluation-contrôle ne saurait se résumer à l'implantation d'une base de données, à la production d'un Dispositif de Suivi-Evaluation-Contrôle (DISEC) ou encore au recrutement d'une compétence dédiée à la tâche. La réussite de l'exercice dépend de la qualité de la collaboration des différents acteurs aux différentes étapes du processus mais aussi et surtout des ressources financières mobilisées à cette fin.

5. CONCLUSIONS

Cette présente recherche sur l'état des lieux du système de suivi-évaluation au Sénégal a permis de constater des avancées significatives en matière de prospectives et de planification stratégique et opérationnelle depuis la réforme de 1987 portant un nouveau système de planification. Cependant on a noté une faible articulation des documents de prospectives et de planification (PODES, DPES, SCA), une faible intégration de la planification locale dans le dispositif national, le non parachèvement de l'implantation, au sein des ministères techniques, d'entités chargées de la planification et du suivi-évaluation, comme l'avait pourtant préconisé la réforme de 1987.

Malgré l'existence d'un dispositif institutionnel légal pour la pratique du suivi-évaluation (de la Charte Fondamentale en passant par les lois instituant les organes de planification, de suivi-contrôle et d'évaluation), on a constaté une pratique évaluative timide, un suivi essentiellement financier et une prédominance de la fonction contrôle légal et réglementaire. Toutefois, la Directive primatoriale du 13 novembre 2008 qui rappelle les exigences d'évaluation à toutes les phases du processus de conception et de mise en œuvre des projets, programmes et politiques publiques ainsi que l'ISPE ont suscité un regain d'intérêt au processus de suivi-évaluation.

La coordination des acteurs ayant une fonction évaluative pour asseoir un véritable système national de suivi-évaluation et de GAR devrait être au centre des priorités pour les réformes de l'Etat. Cela devrait nécessairement s'appuyer sur une politique nationale d'évaluation et à une promotion active de l'utilisation des résultats de l'évaluation par les décideurs. Dans cette perspective, l'étude sur les capacités évaluatives du Sénégal a préconisé l'élaboration d'une politique nationale d'évaluation basée sur une approche pluraliste, visant des actions à plusieurs niveaux avec un triple but, à savoir l'institutionnalisation de la fonction d'évaluation, l'amélioration de la qualité et de l'étendue de la pratique évaluative et enfin, la promotion d'une culture d'évaluation.

Les principaux axes d'une telle stratégie incluraient:

- le développement d'une offre de formation en matière d'évaluation et le renforcement des compétences évaluatives des acteurs clés;
- le renforcement et l'élargissement des textes qui réglementent le fonctionnement des institutions clés pour une meilleure prise en compte de la fonction d'évaluation, y compris les collectivités locales;
- la mise en place et le renforcement des unités de planification, suivi et évaluation au sein des ministères techniques et l'identification d'une structure au sein de l'Administration devant encadrer la pratique évaluative;
- l'appui aux acteurs clés (comme le réseau sénégalais d'évaluation) qui sont bien placés pour mener des actions de promotion d'une culture d'évaluation et de professionnalisation du secteur;
- la promotion des normes et standards internationaux et africains d'évaluation;
- le plaidoyer politique autour de l'augmentation des budgets destinés à l'évaluation.



Le DPES 2011-2015, tirant alors les leçons du dispositif de suivi-évaluation lors de la mise en œuvre de deux générations de DSRP, préconise pour sa part un nouveau dispositif institutionnel de pilotage au niveau politique et opérationnel qui comprend:

- au niveau politique: Un Conseil Présidentiel d'Evaluation; un Conseil National de Suivi et d'Orientation du DPES; une commission parlementaire de suivi du DPES;
- au niveau opérationnel: Des comités ministériels sectoriels de suivi-évaluation du DPES; des comités régionaux de suivi-évaluation du DPES.

Dans le cadre de cette présente recherche, les principaux acteurs ont été interrogés sur les éléments clés qui pourraient favoriser l'instauration d'un bon système national de suivi-évaluation au Sénégal. Les opinions exprimées peuvent être classées de manière synthétique en cinq catégories:

- **le développement de la culture d'évaluation:** Institutionnalisation de l'évaluation et de l'obligation de rendre compte à tous les niveaux; instauration de la culture de l'évaluation pour en faire un instrument de bonne gouvernance; institutionnalisation de l'évaluation à tous les niveaux du secteur public en mettant en place des systèmes adaptés; appui aux initiatives nationales en matière d'évaluation et mise en relation de celles-ci avec les réseaux régionaux existants; fort développement d'un plaidoyer auprès des autorités et des PTF; plus forte volonté politique dans l'application des dispositions du système dans l'allocation budgétaire; engagement des plus hautes autorités; exigence accrue de transparence, de responsabilité et d'imputabilité;
- **la définition d'objectifs clairs et précis:** Réalisation de plans de suivi-évaluation avec des indicateurs à tous les niveaux de résultats au moment de la formulation des politiques; focalisation des ressources sur les résultats; amélioration du processus de planification pour tenir compte des résultats des évaluations; application plus effective des résultats de l'évaluation de projets dans l'allocation budgétaire;
- **l'amélioration de la production des données:** Utilisation des statistiques officielles comme références préalables à toute étude et décision de politique économique et sociale; Prévision obligatoire d'un volet statistique pour chaque projet/programme financé par les PTF, lequel devant intégrer les activités de suivi-évaluation; harmonisation des méthodologies de collecte d'informations et centralisation des sources; intégration du suivi-évaluation dans les programmes de statistique; instauration d'un tableau de bord pour le suivi des indicateurs pertinents aux différents niveaux du système;
- **les réformes Institutionnelles:** Création dans chaque département ministériel d'une entité chargée de la planification stratégique et opérationnelle avec des ressources humaines formées et équipées en matériels et logistiques pour les missions de planification et de suivi-évaluation; intégration des organes des structures sectorielles dans le dispositif national de suivi-évaluation; participation de la DREAT, de la DGP, du CEPOD, de la DECF dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques; systématisation du suivi des projets et application effective des recommandations;
- **la formation et le renforcement des capacités:** Création de programmes supérieurs en évaluation dans les universités et instituts de formation et de recherche; renforcement des capacités des acteurs; formation des ressources humaines pluridisciplinaires; utilisation des normes et standards de qualité en matière d'évaluation; développement et vulgarisation des outils et méthodologies de prise en charge de la fonction suivi-évaluation-contrôle; appui aux instituts de formation pour développer un important réseau d'experts dans le domaine; renforcement des capacités des parties prenantes dans le système de suivi évaluation.

Toutes ces idées et recommandations issues d'études récentes et de cette présente recherche peuvent alimenter la réflexion sur les réformes à entreprendre dans le sens de la mutation des dispositifs déjà en place vers un système national de suivi-évaluation performant.

Toutefois, les réformes en cours ou envisagées devraient avoir comme axe principal les exigences de la GAR, avec comme corollaires l'approche sectorielle et l'appui budgétaire, le Prêt Programmes axé sur les résultats et le cadre harmonisé de gestion des finances publiques de l'UEMOA.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie, (2010). Situation Economique du Sénégal (SES) en 2010. (Dakar: ANFD)
- Délégation à La Réforme de l'Etat et de l'Assistance Technique du Sénégal (DREAT), (2012). Rapport annuel de l'exercice 2011. (Dakar: DREAT)
- Gouvernement du Sénégal-Docteur Ingo EVERS/GTZ, (1995). Quatrième note sur les problèmes de planification-programmation-budgétisation des investissements au Sénégal. Saly, Sénégal. (Dakar: Gouvernement du Sénégal)
- Gouvernement du Sénégal, (1999). Loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes (Journal officiel n° 5845 du 20/2/1999). (Dakar: Gouvernement du Sénégal)
- Gouvernement du Sénégal, (2006). Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales, modifiée et complétée par les lois n° 2002-14, n° 2002-16 du 15 avril 2002 et n° 2006-22 du 11 juillet 2006. (Dakar: Gouvernement du Sénégal)
- Gouvernement du Sénégal, (2008). Loi d'Orientation n° 2008-03 du 08 janvier et décret n° 2008- 56 du 29 janvier 2008 qui fixe les règles de fonctionnement et d'organisation. (Dakar: Gouvernement du Sénégal)
- Gouvernement du Sénégal, (2008). Loi constitutionnelle n° 2008-32 du 7 août 2008 portant création du Conseil Economique et Social. (Dakar: Gouvernement du Sénégal)
- Gouvernement du Sénégal, (2008). Décret n° 2008-642 du 16 juin 2008 portant organisation du Ministère de l'Economie et des Finances. (Dakar: Gouvernement du Sénégal).
- Gouvernement du Sénégal, (2008). Décret n° 2008-1226 modifiant le décret n° 2008-642 du 16 juin 2008 portant organisation du Ministère de l'Economie et des Finances. (Dakar: Gouvernement du Sénégal)
- Gouvernement du Sénégal, (2010). Mémoire sur les Politiques Economiques et Financières. Dakar, Sénégal.
- Gouvernement du Sénégal, (DPN/PRECABG) (2010). Etude sur le renforcement des capacités des structures de planification et de suivi-évaluation des ministères techniques.
- Gouvernement du Sénégal, (2011). Mémoire sur les Politiques Economiques et Financières. Dakar, Sénégal.
- Gouvernement du Sénégal, (2011). Document de Politique Economique et Sociale (DPES 2011-2015). (Dakar: Gouvernement du Sénégal)
- Gouvernement du Sénégal, (2012). Onzième Plan d'Orientation pour le Développement Economique et Social (PODES 2012-2017)(Rapport Provisoire). (Dakar: Gouvernement du Sénégal)
- Ministère de l'Economie et des Finances - Systèmes des Nations Unies au Sénégal - Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique, (2007). Etude sur les capacités évaluatives au Sénégal. (Dakar: Gouvernement du Sénégal)
- Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal- OCDE- GTZ, (2008). Rapport provisoire de Mission de Mise en œuvre du CAP SCAN au Sénégal. (Dakar: Gouvernement du Sénégal)
- Primature du Sénégal, (2008). Directives destinées à renforcer les activités de planification et d'évaluation des investissements publics. (Dakar: Gouvernement du Sénégal)
- République du Sénégal, (2008). Décret n°2008-182 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique. (Dakar: Gouvernement du Sénégal)
- République du Sénégal-Ministère de l'économie et des Finances-Direction Générale des Finances-Direction de la Dette et de l'Investissement, (2008). Rapport Annuel sur l'Absorption des crédits sur Ressources Extérieures -Exercice 2007. (Dakar: Gouvernement du Sénégal)
- République du Sénégal-Ministère de l'économie et des Finances-Direction Générale des Finances-Direction de la Dette et de l'Investissement, (2010). Rapport Annuel sur l'Absorption des crédits sur Ressources Extérieures-Exercice 2008. (Dakar: Gouvernement du Sénégal)
- République du Sénégal-Ministère de l'économie et des Finances-Direction Générale des Finances-Direction de la Dette et de l'Investissement, (2011). Rapport Annuel sur l'Absorption des crédits sur Ressources Extérieures-Exercice 2009. Dakar, Sénégal.

ANNEX 1

TABLEAU 4: MISSIONS DES ENTITÉS DU MEF DANS LE DOMAINE DU SUIVI-ÉVALUATION-CONTRÔLE
(Source: Exploitation des différents décrets, texte de lois organiques par l'auteur)

Entités	Missions assignées
Inspection Générale des Finances (IGF)	Contrôle légal et réglementaire des aspects administratifs, financiers et comptables
	Contrôle de la qualité de l'organisation
	Evaluation de l'efficacité des services
Direction du Budget (DB)	Elaboration et préparation, en relation avec les Directions et services concernés, de tous les projets de lois relatifs à la détermination des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que des projets de lois de règlement
	Etude préalable de tous les projets d'actes législatifs et réglementaires et des projets de conventions ayant une incidence sur le budget de l'Etat
	Coordination de l'élaboration des CDSMT
Cellule de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat (CGCPE)	Assistance et contrôle de l'élaboration et du suivi des politiques de gestion des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés anonymes à participation publique
Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique (UCSPE)	Mise en œuvre, accompagnement, réalisation et suivi de la stratégie de réduction de la pauvreté au Sénégal (Avec la circulaire d'octobre 2009 du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances, la mission de l'UCSPE s'est élargie avec l'avènement et l'approfondissement des politiques sectorielles nationales et les nouveaux enjeux liés au financement du développement).
	Elle est organisée en 3 divisions: Suivi de la Croissance Economique; Politiques Sociales; Bonne Gouvernance et Décentralisation
Cellule Analyse Economique (CAE)	Coordination et synthèse des différents documents d'analyse économique, notamment ceux provenant du CEPOD et de la DPEE
Direction des stratégies de développement (DSD)	Sous l'autorité du Directeur Général du Plan, elle conçoit les stratégies du développement économique et social du pays à long terme.
	Elle est chargée de définir les équilibres globaux, en coordonnant tous les travaux de prospective. Elle développe des modèles macro-économiques et mène des études et recherches susceptibles d'éclairer les décisions en matière de politique économique et sociale. Elle apporte aux ministères et aux collectivités locales, un appui technique dans la formulation de leurs stratégies sectorielles de développement de long terme. Elle pilote l'étude prospective
Direction de la Planification Nationale (DPN)	Préparation du Plan d'Orientation pour le Développement Economique et Social (PODES), suivi de sa mise en œuvre aux niveaux national, régional et sectoriel, évaluation des résultats et réalisation du bilan
	Evaluation des projets et programmes de développement
Direction de la Population et de la Planification et du Développement Humain (DPPDH)	Sous l'autorité du Directeur Général du Plan, elle est chargée de la conception de la politique en matière de population et de développement, de la coordination du suivi et de l'évaluation de sa mise en œuvre. Elle prépare les programmes d'actions et d'investissements prioritaires en matière de population, suit l'impact social des politiques et élabore les instruments et les outils d'aide à la décision en matière de planification sociale

Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF)	Effectue le suivi de l'exécution physique et financière des projets et programmes d'investissements et établit le bilan annuel d'exécution des investissements publics Assure la responsabilité de la mise en œuvre de la base de données informatique sur la sélection, la programmation, la budgétisation et le suivi des projets en relation avec la Direction de la Planification Nationale, la Direction de la Dette et de l'Investissement, la Direction du Budget et les ministères techniques
Direction de la Dette et des Investissements (DDI) avec ses organes rattachés (CAP- PSON FED)	Suivi de toutes les questions relatives à la gestion de la dette publique extérieure à l'exclusion de la dette viagère gérée par la Direction de la Solde, des Pensions et des Rentes viagères
	Contrôle de l'exécution des crédits du budget d'investissements et des comptes spéciaux du Trésor à caractère d'investissement
	Etude préalable des projets de conventions se rapportant à des dépenses d'investissements
	Appui au renforcement des capacités ainsi que la mise en œuvre des projets et programmes de développement
	Suivi de l'exécution financière des projets et programmes d'investissements publics
	Commande d'audits d'exécution des projets d'investissement, évaluation de leurs résultats et suivi des recommandations
Direction de la Prévision et des Etudes Economiques(DPEE)	Collecte et gestion de l'information conjoncturelle, intérieure et extérieure
	Analyses conjoncturelles et à des travaux de prévision
	Coordination de la mise en œuvre de la politique économique en rapport avec les services concentrés et les secteurs d'activités économiques et financiers
	Préparation et suivi des programmes économiques et financiers de court terme en relation avec d'autres services du Ministère de l'Economie et des Finances, d'autres ministères et d'organisations sous régionales
Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD)	Assurer la coordination technique des activités du Système Statistique National
	Réaliser les activités de production et de diffusion des données statistiques pour les besoins du Gouvernement, des administrations publiques, du secteur privé, des partenaires au développement et du public
	Suivre la coopération technique internationale en matière statistique
Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement (CEPOD)	Contribuer au renforcement des capacités nationales dans l'administration, le secteur privé et la société civile, en matière d'analyse et de formulation de politiques économiques, financières et sociales et de promotion de bonne gouvernance
	Contribuer au développement de mécanismes formels de discussions autour de résultats de recherches et des questions de politiques économiques et sociales entre représentants du secteur public, du secteur privé et de la société civile

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA

SALIM LATIB & IAN GOLDMAN



RESUME (EXECUTIVE SUMMARY IN FRENCH)

Le Gouvernement de la République Sud-Africaine connaît un succès considérable dans l'élaboration de son système de suivi-évaluation. Le système étant à diverses étapes de son évolution, cette analyse descriptive reflète donc un système qui est en pleine évolution et fait l'objet d'innovation et de changement constants. L'élan actuel résulte de la revue des quinze ans du gouvernement, réalisée au début de l'année 2009. Cette revue a permis d'établir les bases et d'avancer les efforts consentis pour une meilleure performance du gouvernement Sud Africain. La revue de dix ans, réalisée cinq ans auparavant, au début de 2004, indiquait que si l'Afrique du Sud continuait dans la même direction, elle parviendrait à un niveau où les difficultés surpasseraient les réussites. La mise en place d'une nouvelle approche déterminante pour la gestion de la performance était nécessaire. Par conséquent, une approche axée sur les résultats a été introduite et est devenue en un temps limite, le cadre global de suivi-évaluation en Afrique du Sud.

L'administration sud africaine s'articule autour de trois sphères indépendantes et inter-reliées : le gouvernement local, provincial et national. La Constitution, adoptée en 1996, a guidé la mise en place d'organes judiciaires et législatifs, et un certain nombre d'institutions constitutionnelles, tels que le Protecteur Public, le Contrôleur Général, et les Commissions des droits de l'homme, de l'égalité entre les sexes, et la commission électorale. La Constitution a établi les bases du suivi-évaluation, en spécifiant de façon détaillée les obligations de l'état et l'obligation de rendre compte de l'exécutif.

L'ÉVOLUTION DU SUIVI-ÉVALUATION EN AFRIQUE DU SUD

Avant 1994, il n'y avait pas de système intégré pour mesurer la performance et une grande partie de la population était exclue de la prestation de services et des statistiques officielles due à la ségrégation en Afrique du Sud. La fin de l'apartheid a permis d'introduire des changements considérables et de confirmer le rôle essentiel de l'état dans la négociation des relations sociales et économiques dans une société marquée par d'énormes inégalités. Toutefois, de 1994 à 2005, le suivi-évaluation s'effectuait généralement de façon isolée et était généralement piloté par des ministères au cœur du système administratif.

En réponse au manque de coordination de la gamme complexe d'activités de suivi-évaluation, un Cadre de Politique du Suivi-Evaluation de l'ensemble du gouvernement (GWM&E) a été introduit en 2007. Ce cadre a servi à établir une approche de suivi-évaluation structurée, qui a bénéficié d'un engagement plus fort après les élections nationales de mai 2009. L'adoption d'une approche plus décisive s'est finalement traduite par la nomination d'un ministre et d'un ministre-adjoint du suivi-évaluation de la performance de même que de l'administration, et la création au sein de la Présidence, d'un département du suivi-évaluation de la performance en janvier 2010.

LE SYSTÈME DE SUIVI-ÉVALUATION

Ce rapport fait une présentation descriptive des systèmes de suivi-évaluation du gouvernement central. L'analyse commence donc par un examen de l'ensemble des déterminants politiques et du cadre de suivi-évaluation et des rôles et mandats de différents acteurs étatiques dans le processus. Cette présentation est ensuite suivie d'une présentation plus détaillée des liens entre les processus de suivi-évaluation et de planification au sein du gouvernement, les composantes du système de suivi-évaluation, le cadre et le système d'évaluation des impacts et les efforts de renforcement de capacités en suivi-évaluation.

En plus de la Constitution de l'Afrique du Sud (1996), la législation en matière de service public et de finances publiques sert d'élément de référence à la définition de la délimitation du suivi-évaluation. En outre, il y a un certain nombre de dispositions relatives au suivi-évaluation dans la législation sectorielle spécifique. Cela permet d'établir les conditions de responsabilité relative à la performance pour les institutions et les individus dans le secteur public en général. Cependant, il convient de noter que le Ministère du Suivi-Evaluation de la Performance (DPME) est une prérogative actuelle du Président de l'Afrique du Sud. En vue de renforcer le cadre politique de suivi-évaluation du gouvernement de 2007, l'état a également introduit le Cadre de Gestion de l'Information sur la Performance des Programmes, le Cadre de Qualité Statistique de l'Afrique du Sud, un document de politique sur l'Amélioration de la Performance du Gouvernement : Notre Approche, et le Cadre de Politique d'Evaluation Nationale.

Un certain nombre d'institutions transversales sont impliquées dans la mise en œuvre du système global de suivi-évaluation, en dehors du rôle fonctionnel joué par les ministères de tutelle, les provinces et les municipalités. Il s'agit : du Ministère du Suivi-Evaluation de la Performance (DPME), du Trésor National,



du Ministère de la Fonction Publique et de l'Administration, du Contrôleur Général, du Ministère de la Gouvernance Coopérative, du Bureau des Statistiques de l'Afrique du Sud.

Le suivi-évaluation est vaguement associé aux processus de planification du Gouvernement. Il n'y a pas de délimitation claire entre le plan à long terme du pays, le Cadre Stratégique à Moyen-Terme, les plans stratégiques quinquennaux des ministères, et les plans de performance annuels. De nouveaux efforts sont consentis pour établir un lien entre 'l'approche axée sur les résultats' et le processus de planification. Depuis 2009, l'approche axée sur les résultats a évolué rapidement et fait l'objet d'institutionnalisation dans tout le système étatique. Le processus a commencé avec l'analyse diagnostique sectorielle, qui a abouti à la mise en place d'Accords de Performance (entre le Président et les Ministres), et des Accords de Production de Résultats dans douze domaines d'intervention établis. Ceux-ci sont par la suite publiés comme étant le Programme d'Action du Gouvernement, et font l'objet de suivi trimestriellement.

La gestion de la performance des ministères est évaluée à partir d'un Outil d'Evaluation de la Performance en Gestion. Ce système permet de rassembler les normes et indicateurs existants sur la bonne gestion en un système unique, ce qui facilite la conduite de l'auto-évaluation et la vérification à partir des sources des données. Un programme présidentiel de première ligne de suivi de la fourniture de service, qui comprend un système de gestion de plaintes téléphoniques des citoyens, a également été élaboré. En substance, ce programme permet de faciliter des échanges structurés avec les communautés et d'évaluer la qualité de la fourniture de services par des visites impromptues aux points de fourniture des services.

Le gouvernement a mis en place un système pour évaluer la performance individuelle. Un accent spécifique a été mis sur le lien entre la performance individuelle et la performance organisationnelle, et sur la performance des Responsables des Ministères. Et comme il y a souvent des difficultés pratiques, telle que l'impossibilité de finaliser des procédures d'évaluation dans un contexte de grande mobilité du personnel, au cours des processus de mise en œuvre, ce système continue d'évoluer. En plus, ce système n'est pas particulièrement axé sur les résultats ; les bonus de performance sont souvent liés à l'exécution des activités plutôt qu'aux résultats ou aux effets.

L'évaluation, dans la perspective de l'administration centrale, constitue plutôt un domaine d'intervention récent. En vue de fixer des normes pour l'évaluation de l'ensemble du gouvernement, un Cadre de Politique d'Evaluation Nationale a été introduit en novembre 2011. Ce cadre repose sur l'expérience en matière d'évaluation des différents secteurs en Afrique du Sud, et au plan international, sur les expériences de la Colombie et du Mexique. Ce cadre permet d'établir la typologie, les principes et les normes d'évaluation. Etant donné que ce cadre est nouveau, l'objectif initial se focalise sur le renforcement des capacités au sein des ministères.

L'APPLICATION DE L'APPROCHE AXÉE SUR LES RÉSULTATS

L'approche axée sur les résultats représente une orientation novatrice spécifique dans l'élaboration et la mise en place d'une approche orientée sur les résultats au niveau du gouvernement. Elle est basée sur la création d'un ensemble de résultats ciblés (douze) et sur un système de performance et des accords d'exécution au niveau de chacun des domaines de résultat transversaux.

La planification et l'exécution détaillées sont le reflet d'échanges intensifs entre le Ministère du Suivi-Evaluation de la Performance et les ministères concernés coordonnant les résultats. Ces échanges évoluent, mais s'orientent vers la mise en place d'une approche d'apprentissage qui prend en compte la théorie du changement et une structure de type cadre logique qui comprend les résultats, les effets, les sous-effets et les activités. Le suivi et la coordination effectifs se font à travers l'organisation de forum, et un système de rapports trimestriels. Ces rapports utilisent une approche de « feu tricolore » pour indiquer lesquels des résultats sont problématiques et à quel niveau il faut résoudre le problème. Pour faciliter le processus de mise en place de cette nouvelle approche, le Ministère du Suivi-Evaluation de la Performance a nommé des cadres supérieurs comme Facilitateurs de Résultats. Le facilitateur de résultats devra déployer ses efforts pour aider les ministères à changer leur approche, et à lever les goulots d'étranglement au niveau de l'exécution. Il contribue également à faciliter une perspective indépendante d'appui conseil sur la performance.

CONCLUSION

Même si la période de mise en œuvre de la nouvelle approche de suivi-évaluation a été relativement courte, l'Afrique du Sud a pris note de l'expérience, et cherche à relever les défis au sein du système. Il s'agit de maintenir l'élan en ce qui concerne l'approche, la création des capacités requises pour débloquer

l'exécution, la création de l'autorité juridique requise, l'amélioration de la qualité des données, la résolution des complexités dans la planification, la réalisation de l'équilibre entre les rôles, et le changement du paradigme opérationnel et de la culture.

Le système continue d'évoluer et à l'heure actuelle, peut s'illustrer comme un bateau en construction pendant qu'il navigue. Il y a néanmoins une détermination à utiliser la gestion des performances et la gestion axée sur les résultats pour améliorer l'efficacité du gouvernement au niveau du DPME. Il y a également cet engagement fort à tirer leçons de l'expérience d'autres pays, et de partager les pratiques en Afrique du Sud de manière ouverte et critique.

ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

AG	Auditor-General
APP	Annual Performance Plan
DBE	Department of Basic Education
DCoG	Department of Cooperative Governance
DPME	Department of Performance Monitoring and Evaluation
DPSA	Department of Public Service and Administration
FSD	Frontline Service Delivery
GWM&E	Government-Wide Monitoring and Evaluation
IDP	Integrated Development Plan
M&E	Monitoring and Evaluation
MEC	Member of the Executive Council
MinMEC	Meeting of Ministers and Members of Executive Councils
MFMA	Municipal Finance Management Act
MPAT	Management Performance Assessment Tool
MTSF	Medium Term Strategic Framework
NEPF	National Evaluation Policy Framework
NPC	National Planning Commission
PFMA	Public Finance Management Act
PSC	Public Service Commission
PoA	Programme of Action
NT	National Treasury
STATSA	Statistics South Africa

EXECUTIVE SUMMARY

The Government of the Republic of South Africa is achieving considerable success in the development of its monitoring and evaluation (M&E) system. As the system is still evolving, this descriptive analysis is a reflection of a system that is subject to innovation and change. The current impetus for the system arises from the Fifteen Year Review of Government, completed in early 2009. This review established the foundations for a radical leap forward in efforts to improve the performance of the South African Government. The Ten Year Review, completed five years earlier in 2004, argued that if South Africa continued along the same trajectory it would reach a point where challenges would overwhelm the successes. Establishing a new and decisive approach to managing performance was necessary. Learning from the experience of the UK, the new administration in 2009 decided to focus on a limited number of government priorities, and as a result an Outcomes-Based Approach was introduced and has over a short period become the overarching framework for M&E in South Africa.

Government in South Africa is divided into three autonomous but interdependent and inter-related spheres: local, provincial and national government. The Constitution adopted in 1996 established independent judicial and legislative structures, and a number of Constitutional institutions, such as the Public Protector, Auditor-General, and the Human Rights, Gender and Electoral Commissions. The Constitution established the foundations for M&E by detailing the obligations of the State and the accountability requirements of the Executive.

THE EVOLUTION OF M&E IN SOUTH AFRICA

Prior to 1994, much of the population was excluded from service delivery, services to citizens were fragmented by ethnicity and there was no integrated system for data or measuring performance. The passage from apartheid served to bring immense changes and confirmed the vital role of the state in mediating social and economic relations in a highly unequal society. However, from 1994 to 2005, M&E was generally conducted in an isolated manner and was largely driven from Departments at the centre of the governance system.

In response to the uncoordinated and complex range of activities in M&E, a Government Wide Monitoring and Evaluation (GWM&E) Policy Framework was introduced in 2007. This framework served to establish the initial momentum for a structured approach to M&E, which gained added commitment after the national elections in May 2009 and the appointment of a new President and administration. The shift to a more decisive approach was finally reflected in the appointment of a Minister and Deputy-Minister of Performance Monitoring and Evaluation and Administration and the establishment, within the Presidency, of a Department of Performance Monitoring and Evaluation (DPME) in January 2010.

THE M&E SYSTEM

This report serves as a descriptive overview of the centrally-driven government M&E system. The analysis begins with a consideration of the overall policy drivers and framework for M&E and the role and mandates of different governmental stakeholders in the process. This is then followed by an overview of the linkage between M&E and planning processes in government, the component elements of the monitoring system, the framework and system for evaluations, and measures to develop M&E capacity.

In addition to the Constitution of South Africa (1996), public service and public finance related legislation serve to define the boundaries of M&E. There are also a number of M&E-related provisions within specific sector legislation. These serve to establish the performance accountability requirements for institutions and individuals within the public sector. However, it should be noted that the Department of Performance Monitoring and Evaluation (DPME) currently only exists at the prerogative of the President of South Africa. Building on the GWM&E Policy Framework of 2007 Government introduced the Framework for Managing Programme Performance Information, the South African Statistical Quality Framework and, with the new administration in 2009, the 'Improving Government Performance: Our Approach' policy document, and in 2011 the National Evaluation Policy Framework.

A number of transversal institutions are involved in the implementation of the overall M&E system. These include: The DPME; National Treasury, the Department of Public Service and Administration (DPSA), the Auditor-General, the Department of Cooperative Governance, (DCoG) and Statistics SA. In addition, there is the functional role played by line departments, provinces and municipalities.

M&E is loosely associated with the planning processes in Government. There is nevertheless no clear line of sight between a long-term plan for the country, the Medium Term Strategic Framework, five year departmental strategic plans, and departmental annual performance plans. There are nascent efforts to link the 'outcomes approach' to the planning process. Since 2009, the outcomes approach has evolved rapidly and is being institutionalised across the system of government. The process began with a sector-based diagnostic analysis, which culminated in the establishment of performance agreements (between the President and ministers) in mid 2010, and subsequently, delivery agreements relating to twelve established outcome areas. These delivery agreements are published as the Programme of Action (PoA) of Government and monitored on a quarterly basis.

Management performance of departments is assessed through a Management Performance Assessment Tool (MPAT). This system serves to collate existing standards and indicators of good management into a single system based on self-assessment and verification of evidence, building on existing tools carried out by different departments.

A Presidential Frontline Service Delivery Monitoring programme (FSD) has also been developed, which includes the Presidential Hotline citizen complaints management system. The FSD programme also assesses the quality of service delivery through unannounced visits to service delivery points, interviewing citizens as well as frontline staff.

Government has established a system for assessing individual performance, the Performance Management and Development System (PMDS), for which the Department of Public Service and Administration is responsible. Specific emphasis has been placed on linking individual to organisational performance. There

is a separate system for measuring the performance of Heads of Department, previously carried out by the Public Service Commission but moving to DPME. These systems continue to evolve as there are practical challenges in the implementation process, such as the failure to conclude assessment procedures in the context of high levels of personnel mobility. Further, this system is not particularly outcomes orientated; performance bonuses are often linked to undertaking activities rather than outcomes or even outputs.

Evaluation from a central government perspective is a more recent area of work. To set a direction for evaluation across government a National Evaluation Policy Framework was introduced in November 2011. This framework has built upon experience of evaluation from different sectors in South Africa and internationally from Colombia and Mexico. The framework serves to establish the typology, principles and standards for evaluation. As the framework is new, the initial focus is on evaluation of a limited number of strategic priorities of government.

THE APPLICATION OF THE OUTCOMES APPROACH

The outcomes approach represents a specific innovative orientation to building and establishing a results-oriented approach in government. It is predicated on the establishment of focused set of twelve outcomes with a system of performance and delivery agreements within each of the outcome areas and a focus on outcomes as distinct from outputs. The outcomes require action across government and across spheres.

To assist in establishing this new approach, the DPME appointed senior level outcome facilitators (at the level of Deputy Director General). The delivery agreements (outcome plans) were developed from intensive engagements between the DPME and departments involved in the outcome. Each outcome is being coordinated by one department, using a structure called an Implementation Forum which brings together the relevant departments from the associated spheres. The outcomes approach is described in greater detail in practice example at the end of this case.

CONCLUSION

The new outcomes approach to M&E has been developed in little over two years, and the South Africa Government is reflecting on the experience to address challenges within the system. These include: sustaining momentum and focus on the outcomes; establishing the required capacity to unblock delivery, improving data quality, overcoming complexity and duplication in planning, establishing and coordinating the required different roles and systems, changing the operational paradigm and culture of government, and creating the required legal authority for the M&E and planning system.

The system continues to evolve and is rather like a ship that is being built as it sails. There is nevertheless a determination to use performance and results-based management to improve the effectiveness of government within the DPME. There is also a wide commitment to learn from experiences of other countries and to share the practices within South Africa in an open and critical manner.

1. BACKGROUND

South Africa is located in the southernmost tip of the African continent and has a surface area of 1 219 090 square kilometres. It has a population of approximately 50 million. The annual population growth rate has declined from 2.1% between 1996 and 2001, to 1.3% for the period 2001 to 2007. This decline is attributed partly to a decline in fertility and partly to an increase in AIDS-related mortality. The proportion of the South African population who were not born in the country rose from 2.15% in 1996, to about 2.7% in 2007 (The Presidency (a), 2010). South Africa has a relatively young population, with over 50% of the population below the age of 25 (The Presidency (a), 2008, p. 40).

South Africa has the largest and most sophisticated economy in sub-Saharan Africa with a diverse base. The economy grew by about an average of 5% a year between 2003 and 2007 (African Development Bank, 2011, p. 3). While racial inequality remains a stubborn reality for the vast majority, the proportion of black people in the top 20% of income earners rose from about half to well over two-thirds between 1995 and 2009. The proportion of people living below the poverty line was about 53% in 1995, falling to 48% in 2008. The share of national income of the poorest (40% of the population) has remained largely stable at about 6-7%, but the composition of this income has changed quite dramatically. The contribution of wage income and remittances to household income has fallen, and been replaced by social grants, which account for about 2% of GDP.

Having achieved political liberation in 1994, South Africa is one of the youngest independent African states. In the period following liberation South Africa adopted a progressive Constitution with a Bill of Rights (1996). After democratisation in 1994. The country is a constitutional multiparty democracy characterised by free and fair elections, with three autonomous arms of governance (judicial, executive and legislative) that have functioned in a manner that demonstrates the independent exercise of power and authority (African Development Bank, 2011).

The Constitution divides government into three spheres: local, provincial and national. These are not levels, with one having power over the other, but rather spheres that are autonomous yet interdependent with powers and functions broadly defined within the Constitution. Since South Africa is not a federal system, the national sphere sets policy, norms and standards that should be implemented by other spheres in clearly identified competencies or areas of national responsibility.

National government takes exclusive responsibility for matters relating to foreign affairs, defence, intelligence, tertiary education, national transport and national taxation. A province can either be solely responsible for an issue (an exclusive area of competence), or can share responsibility with the national government (a shared area of competence). The Constitution stipulates which matters are to be dealt with exclusively and which are to be shared (South African Government, 1996).

This system of governance has substantive implications for M&E. For example, although central government sets the overall rules and standards, provincial government has a large amount of discretion to interpret these. In addition, national departments need to work in partnership with provinces to reach a common interpretation of the rules.

The political institutions, as outlined in the Constitution, have been entrenched through successive peaceful national, provincial and municipal elections. Political parties are largely able to campaign peacefully across the country and appeal to an independent electoral commission. Elections have been conducted and administered effectively, and the results accepted by all parties. South Africa has in place institutions to safeguard these processes. These include the judiciary, a free media and state institutions supporting constitutional democracy, such as, the Public Protector, Auditor-General, Human Rights, Gender and Electoral Commissions. (The National Planning Commission, 2010, p. 6)

Since 1994, significant progress has been made towards making South Africa a more just and inclusive society. Access to primary and secondary education has been expanded. Over ten million people have been accommodated in formal housing and access to primary healthcare has expanded, as well as access to electricity and water (African Development Bank, 2011, p. 2). Enrolment in higher education has almost doubled. Generally, government programmes have improved quality of life and living standards for the poorest South Africans. However, concerns have been raised about the quality of services and the pace of development in general. In recent years, this has led to many service delivery protests. The reality of service delivery challenges and continuing inequality and poverty point towards the need for more effective state intervention which requires good quality M&E.

2. THE EVOLUTION OF M&E IN SOUTH AFRICA

This analytical overview focuses on the post 1994 period. Prior to 1994, there was no integrated system for the provision of services¹⁴ or measuring performance and much of the population of South Africa was excluded from official data.

The passage from apartheid to democracy brought immense change and confirmed the vital role of the state in mediating social and economic relations in a highly unequal society. State capacity therefore became a central concern for the achievement of the objectives of a democratic state. The Constitution obliges state institutions to be developmental and places substantive emphasis on the effective and accountable utilisation of public resources, accompanied by oversight through legislative structures and the principle of public participation. The Bill of Rights confers rights to health care, housing, education, water and other basic necessities (Engela & Ajam, 2010, p. 1). Through the Bill of Rights, the state is obliged 'to take reasonable and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realization of each of these rights' (Plaatjies & Porter,

¹⁴ For example the Free State Department of Agriculture was created from 13 separate structures for different race groups and ethnic "homelands" (Goldman, I "Managing Rural Change in the Free State, South Africa", PhD thesis, University of Witwatersrand, 2001).

2011, p. 292).

A study conducted by the Public Service Commission (PSC) in 2007 noted that M&E was generally conducted historically in an **'isolated or vertical manner'** and hence not integrated into a comprehensive system (Public Service Commission (d), 2007, p. 2). The report highlighted that M&E was relatively diffused across government. There were pockets of M&E systems and practices that emerged in different ways, but outside of any pattern or policy perspective on how such systems should be developed nationally or provincially (Public Service Commission (d), 2007).

By 2005 it was evident to government that the diffused system of M&E was not sufficient for government needs and hence it was decided to establish a **Government Wide Monitoring and Evaluation System (GWM&ES)**, which was approved by Cabinet in 2007 (Engela & Ajam, 2010, p. 2). An important departure point of the GWM&ES is that existing monitoring and evaluation capacities and programmes in line function departments should as far as possible be retained, linked and synchronised within the framework of the GWM&ES.

Whilst there were aspects of the overall system that incorporated **local government**, in practice, most national efforts have focused on national and provincial government. The performance of local government is generally governed by specific legislation (Department of Provincial and Local Government, 2001). Provinces have the Constitutional and legislative mandate to monitor municipal performance and provide support along with national government.

Whilst there are efforts to incorporate local government within the broader sphere of a government-wide system, local government has a high degree of autonomy and continues to function separately, with some linkages with the overall provincial and national systems. A number of M&E-related provisions are contained in sector-specific legislation, such as for water and land use. The Municipal Systems Act, enacted in November 2000, requires all municipalities to develop their own performance management system and specifies in relative detail the setting of targets, the publishing of reports, and the process for reviewing performance including local government Integrated Development Plans (IDPs). The Municipal Finance Management Act, under the custodianship of the National Treasury also specifies legislative expectations in terms of monitoring of local government finances and performance information.

Whilst the foundations for the GWM&E were initiated in 2005, the momentum for a more structured and directional process really began after 2007 and gained added political commitment after the national elections in May 2009.

Of particular political and policy significance for M&E was the **Fifteen Year Review** of Government completed in early 2009. The appraisal built on the conclusions of the Ten Year Review which stated that 'if all indicators were to continue along the same trajectory, especially in respect of the dynamic of economic inclusions and exclusion', we could reach a point where the negative starts to overwhelm the positive' (The Presidency, 2009 p.102). In urging for 'unorthodox action, before crisis and stagnations sets in', the Fifteen Year Review raised the possibility of an extensive push based on a broad national consensus and focused on a few catalytic initiatives (Presidency, 2009, p. 115). Of particular importance for M&E were the Review's proposals on improving government's capacity to implement, which included:

- Improving the M&E system across all spheres, including capacity for follow-up and early warning systems;
- Ensuring oversight responsibilities are accompanied by powers of sanction;
- Realigning departmental and/or ministerial functional areas, taking into account programmatic focus areas;
- Emphasising achievement of norms, standards and quality of outcomes, rather than merely compliance with process and participation in structures (Presidency, 2009, p. 124).

Through these provisions, the Fifteen Year Review established the foundations for a radical shift of M&E in government. The system as it currently exists is hence a reflection of both the historical evolution of different M&E systems and the more recent decision to focus on a core set of outcomes, develop specific cross-government M&E systems, and to establish the required institutional structure for M&E. One indicator of a more decisive approach was the appointment in 2009 of a Minister for Performance Monitoring, Evaluation and Administration and to establish, within the Presidency, a Department of Performance Monitoring and Evaluation (DPME) in 2010.

DPME is now leading many changes to the M&E system in South Africa, but has built upon a system that has

evolved over time, including transversal systems, and decentralised action by departments and provinces. Non-state actors have also played an important role in supporting capacity development initiatives. These include the United Nations agencies, the World Bank and other multilateral institutions and donor community, as well as think tanks and universities. The latter have been involved in policy development as well as conducting research and evaluations which have informed some of the key developments in the M&E terrain, for example, the Ten and Fifteen Year Reviews.

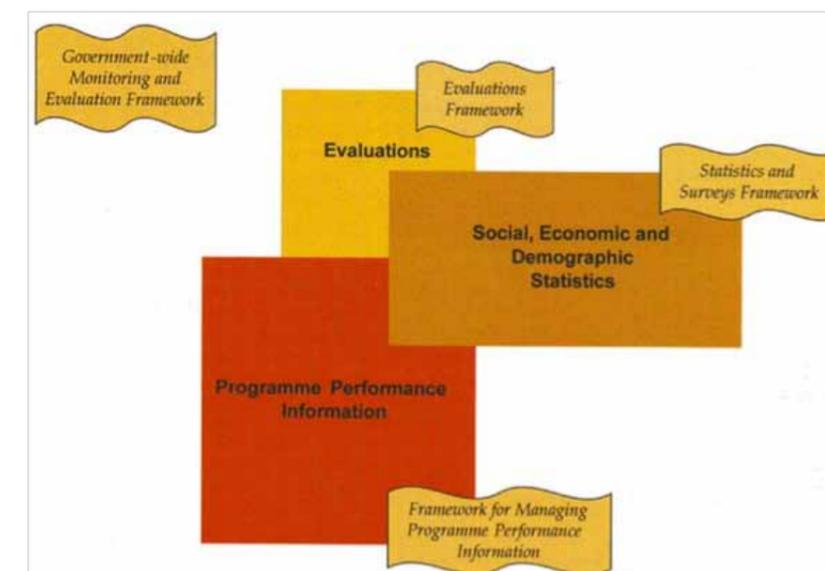
3. THE M&E SYSTEM

The GWM&E framework comprises three main areas of work:

1. Programme performance information, derived from, amongst others, departmental datasets and strongly linked to departmental budgets;
2. Social, economic and demographic statistics, derived mainly from Statistics South Africa's national census and surveys as well as departmental surveys; and
3. Evaluations and research studies.

The three components and data terrains of the framework are depicted in the GWM&ES document as follows:

FIGURE 1: KEY COMPONENTS AND DATA TERRAINS OF THE GOVERNMENT-WIDE M&E SYSTEM
(Source: National Treasury's FMPPI, 2007)



Although the GWM&E system, as originally conceived, still serves as a reference point, it is now outdated and does not capture evolution after the establishment of DPME.

In addition to the component elements of Figure 1 above, an analytical description of the M&E system should also incorporate:

- the policy drivers and framework for M&E;
- the role and mandates of different government stakeholders in the process;
- the linkage between M&E and planning processes in government;
- the component elements of the monitoring system;
- the framework and system for impact evaluations; and
- the M&E capacity development efforts.

3.1 THE POLICY FRAMEWORK FOR M&E PRACTICE IN SOUTH AFRICA

This analysis of the policy framework for M&E practice begins with an overview of the policy context, legislation and evolving policies that form the foundation of the M&E system. This is followed by an overview of the roles and function of the institutions that are core to the government-wide system and the structures established for coordination. The planning system is described and the linkage between the planning and M&E process.

The **Constitution** obliges the state to deliver services and uphold the rights enshrined in the Bill of Rights. In Section 195 it states that the efficient, economic and effective use of resources must be promoted and transparency must be fostered, by providing the public with timely, accessible and accurate information. Section 92 states that “members of the Cabinet are accountable collectively and individually to Parliament for the exercise of their powers and the performance of their functions”, and they must “provide Parliament with full and regular reports concerning matters under their control”. Section 133 provides for the accountability of members of the executive council (MECs) of a province¹⁵ to the provincial legislature (Republic of South Africa, 1996). The Constitution also states that government must facilitate public participation so that citizens can continue to have their voices heard between elections (Parliamentary Monitoring Group, 2011).

At the centre of the legal framework for M&E are the Public Service Act adopted in 1994 and amended in 2007, the Public Finance Management Act adopted in 1999, and the Municipal Finance Management Act adopted in 2003. The **Public Service Act** (PSA) and related regulations provide the modalities for the functioning of national and provincial departments, and the appointment and performance of government personnel (Republic of South Africa, 1994). The Public Service Regulations of 1999 provide that ‘Departments shall manage performance in a consultative, supportive and non-discriminatory manner in order to enhance organisational efficiency and effectiveness, accountability for the use of resources and the achievement of results’ (Republic of South Africa, 1999). In addition to providing for term-based performance agreements for senior officials and the framework for assessing the performance of Heads of Department, the regulation establishes a framework for assessing the performance of individual public servants (Public Service Commission (c), 2007, p. 27).

The overall thrust of the **Public Finance Management Act** (PFMA) was to modernize the financial system of government and to move away from an input approach to finance towards a focus on outputs and the exercise of responsibility. The provisions on performance are detailed in Section 45 of the Act, which provides, amongst others, that officials in departments are responsible for the ‘effective, efficient, economical and transparent use of financial resources’. Section 27 of the Act also provides that measurable objectives be submitted for each programme (Republic of South Africa, 2010).

The **Municipal Finance Management Act** (MFMA) mirrors the requirement established in the PFMA and provides that each municipal accounting officer must ensure that the resources of a municipality are used effectively, efficiently, and economically. It further provides that the audit unit of a municipality reports on performance management within a municipality. In relation to the PFMA, National Treasury also issued regulations requiring that institutions establish procedures for quarterly reporting to facilitate effective performance monitoring and the instituting of corrective action where necessary (Republic of South Africa, 2003). The quarterly reporting to Treasury includes reporting on non-financial performance.

In addition to legislation and regulations, a number of policy documents have shaped the overall direction of M&E. The 2005 Cabinet decision to approve the **Government-wide Monitoring and Evaluation System** was a key milestone. The 2005 GWM&E policy framework built upon work being undertaken in Treasury since the late 1990s. This work identified three areas where frameworks were needed and in 2007 National Treasury issued a Framework for Programme Performance Information (National Treasury (b), 2007), in 2008 Statistics South Africa issued the South African Statistical Quality Framework and in November 2011, the Presidency issued the National Evaluation Policy Framework. Coupled with legislation, these documents created the foundation for the emerging M&E system, along with the guidance on strategic plans and annual performance plans with quarterly monitoring which Treasury leads on.

The 2005 GWM&E policy framework document has however, been superseded by policy documents generated by the newly established DPME. Rather than establishing a new framework in its initial policy document (**Improving Government Performance: our Approach**) the Department chose to focus on

an area of weakness in the system i.e. government’s focus on activities rather than on outcomes. This policy document established a framework for determining a core set of outcomes, relevant indicators and the institutional modalities for ensuring that there is on-going monitoring of the delivery of outcomes. Whilst not established as legislation, the policy document is considered as the central initial impetus for the current M&E system of government.

There are alignment, congruency and consistency challenges embodied in existing legislation and policies. For example, the outcomes approach of DPME and the performance information required by Treasury are not fully aligned, and speak to different planning systems. DPME is championing a more coordinated and structured approach to M&E and the location of DPME within the Presidency provides it with the substantive power to ensure that planning and M&E legislation and policies are consistent. DPME will need to work effectively with Treasury for these issues to feed into budgeting.

The Green Paper on National Strategic Planning indicated that planning functions are overlapping and output focused. Planning does not have a clear structure, but has developed from a variety of mandates across transversal departments (DPME, DPSA, Treasury) and attempts to regulate planning in the different spheres. This institutional complexity is elaborated below.

3.2 INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS

The institutional mosaic for M&E in South Africa is characterised by a number of institutions with mandates to act on particular aspects of performance, significant devolution to provinces and limited devolution to local government. In this environment DPME’s goal to enhance coordination and synergy in planning, M&E and the overall performance of government is challenging.

The key institutions involved in implementation of GWM&E are as follows:

The Department of Performance Monitoring and Evaluation in The Presidency: Section 85 of the Constitution requires that the President, together with other cabinet members, should exercise executive authority through the development and implementation of national policy and coordination of the functions of state departments and administrations. The Presidency plays a crucial role in the coordination, monitoring, evaluation and communication of government policies and programmes. DPME is the custodian of GWM&E. It establishes the framework for M&E, supports the development of appropriate capacity and integrates data for reporting purposes.

National Treasury: National Treasury’s mandate is informed by sections 215 and 216 of the Constitution, and other legislation as described previously. The Treasury’s role in relation to GWM&E is to ensure that programme performance information on inputs, activities, outputs and outcomes underpins institutional arrangements for planning, budgeting, implementation management and accountability reporting. Treasury is the central custodian of quarterly reports against budgets (which include performance information) and for the monitoring of expenditure.

The Department of Public Service and Administration (DPSA): DPSA’s mandate is framed by the Public Service Act. This department is responsible for public service transformation to increase public service effectiveness and improve governance. It acts as the custodian of public management frameworks, performance and knowledge management and service delivery improvement. It co-chairs the cross-departmental Governance and Administration Cluster Group. As the custodian of the public service human resource function, DPSA is particularly active in monitoring individual and management performance. It has established the Public Management Watch System that is key to the overall system for assessing management performance in the public service.

The Auditor-General: The annual reports of government departments need to include, *inter alia*, audited financial statements and statements of programme performance. Section 20(1c) of the Public Audit Act (25 of 2004) requires that the Auditor-General express an opinion on “reported information of the auditee against pre-determined (i.e. performance) objectives”. Similar provisions exist at the municipal level of government. The reports of the Auditor-General feed into the overall monitoring process and serve as a key indicator of government institutional performance. The Auditor-General also undertakes discretionary performance audits which are very close to evaluations.

¹⁵ These are equivalent to provincial ministers.



Department of Cooperative Governance (DCoG): DCoG is the equivalent of a Ministry of Local Government and derives its mandate from the Constitution, Chapters 3 and 7, the Municipal Structures Act of 1998 and the Municipal Systems Act of 2000. Its core function is to develop national policies and legislation with regards to local government, to monitor their implementation and to support local government in fulfilling its constitutional and legal mandate. In addition to collating information from municipalities on their performance, it works with counterpart provincial departments in monitoring performance in accordance with established local integrated development plans.

Statistics SA: The mandate of Statistics SA is informed by the Statistics Act (No. 6 of 1999), the 2002 January Cabinet Legkotla and the State of the Nation Addresses of 2004 and 2005. Section 14.6 (a), (b) and (c) of the Statistics Act makes provision for the Statistician-General to advise an organ of state on the application of quality criteria and standards. Section 14.7 (a) and (b) confer upon the Statistician-General power to designate statistics produced by other organs of state as official statistics. Section 14.8 clauses (a) and (b) authorises the Statistician-General to comment on the quality of national statistics produced by another organ of state and to publish such other department's statistics. As Statistics SA is responsible for conducting the national census, its role is particularly evident in the evaluation process and it will continue to be a key player in establishing standards and quality of data and accrediting official statistics.

The Public Service Commission (PSC): The PSC derives its mandate from sections 195 and 196 of the Constitution, is independent from the executive and reports directly to Parliament. In terms of the constitution it is tasked with investigating, monitoring, and evaluating the organisation and administration of the public service. This mandate includes the evaluation of government programmes. The PSC also has an obligation to promote effective and efficient performance within the public service and to promote the values and principles of public administration as set out in the Constitution, (e.g. professional ethics, efficient, economic and effective use of resources, impartial, fair and equitable service provision, transparency and accountability). By and large, the PSC has conducted studies on the public service that are of specific interest or concern to government. The PSC produces regular reports on the state of the public service but unfortunately they are often not acted upon as the PSC only has advisory and not enforcement power.

In addition to the above, there are also departmental M&E units and programme-specific M&E units. Many provinces have established M&E units within the Office of the Premier, which plays a similar role to the Presidency but at a provincial level. The Presidency developed a guiding document on the role of the Premier's Office which encourages the establishment of M&E Units in order to facilitate a more integrated and consolidated approach to reporting on performance. The document notes that outside of a coordinated approach, the burden of generating multiple reports can overwhelm provincial departments and municipalities (The Presidency (b), 2008). Provinces also face the challenge of having to incorporate within their M&E processes their contribution to the outcomes delivery agreements where these cover concurrent functions, such as education and health.

In order to ensure coordination at the apex of the government system there are six cabinet level **clusters** of government. There are also inter-governmental structures to ensure coordination between national government and provinces and in some cases municipalities. Apart from cabinet clusters the main structures relevant to M&E are as follows:

The President's Coordinating Council: The President's Coordinating Council is a consultative body that deals with cross-sectoral issues and presents an opportunity for provinces to influence national policy and to ensure the coordinated and integrated implementation of national policies and programmes at provincial level.

Meeting of Ministers and Provincial Members of the Executive (MinMECs): Since 1996 forums, known as MinMECs, have been established along sectoral lines, consisting of national ministers and their provincial MEC counterparts. In addition to discussing matters relating to policies within their particular

3.3 THE PLANNING PROCESS

The Green Paper on National Strategic Planning notes that planning and M&E are intimately linked (The Presidency (a), 2009, p. 29) and therefore that the Presidency has to be involved in the development of relevant planning instruments. It asserts that such a feedback loop is fundamental to enable corrective actions and adjustment in the delivery of programmes (The Presidency (a), 2009, p. 29).

The planning cycle and planning processes of government have evolved in a piecemeal way and are complex and not well integrated in terms of planning periods, sectors and levels. The general orientation has been to locate government plans in the political term between national elections, but more recently Government has introduced a process for developing a longer-term vision and plan for the country. This long-term planning process is unfolding under the auspices of an advisory National Planning Commission (NPC), located in the Presidency. Since its establishment in early 2010 the Commission has issued a diagnostic study on the challenges facing the country and has recently delivered a draft long-term vision and national development plan for the country. It is anticipated that this document will, if adopted by Cabinet, serve as the overall framework to guide the long-term performance of government and hence be the source of long-term development strategies and indicators for the country (National Planning Commission, 2011).

Another document that seeks to frame the performance of government is the five year **Medium Term Strategic Framework (MTSF)** which is aligned to the electoral mandate and term of the Cabinet. This is not a full five year plan, but rather a guiding document. It serves to inform budgeting for the period and guide specific strategic and annual plans, sector plans and plans at different levels of government. The Medium Term Budget Policy Statement and annual budget documents compiled by the National Treasury provide an overview of medium-term (three-year) fiscal and budget plans, spending priorities and key service delivery considerations (The Presidency (c), 2009).

Departments develop a **five year strategic plan** (which in practice is not strategic) and covers all the activities they undertake. They then prepare **annual performance plans**. Provincial premiers and their executive committees develop **provincial growth and development strategies** aimed at translating the election manifesto into a programme of action for the provincial government. There is no standard model for this. Where provincial departments have concurrent functions with national government (education is one example), provincial departmental strategic plans have to link to those of the corresponding national department. The outcomes delivery agreements have, in practice, served as a basis for incremental coordination and standardisation across the governance system.

Local governments also develop term of office, five year integrated development plans (IDPs), which combine the role of area development plan for the local government area, and a strategic plan for the municipality itself. The two do not always sit together comfortably as an IDP needs to encompass all development activities in the area, theoretically this requires the involvement of provincial departments in the IDP process while in practice their involvement is limited, and there are few incentives for them to participate. In addition, there is no cross-government development fund associated with the IDP. There is also often a limited degree of community participation. Generally, when institutions are planning the roll-out of new infrastructure and the location of new services, they are supposed to ensure that their plans are aligned to or informed by local governments' IDPs. The extent to which this actually happens in practice varies. The only planning instruments for which there is a legal basis are the departmental strategic plans, annual performance plans (APPs) and municipal IDPs.

The MTSF and outcomes approach, which is discussed later in this document, operate from a slightly different conceptual base of results-based management to departmental strategic planning processes. This has led to some tensions with different terminology. For example, the strategic planning process refers to strategic-outcome oriented goal, while the outcomes' delivery agreements refer to outcomes.

The normal departmental planning processes of government continue. Whilst DPME focuses on a key set of outcomes, departments are still expected to report on all of their established outcomes and outputs, as per the framework established by National Treasury and as may be required by sector specific legislation. Even as the outcomes approach is incorporated into the overall planning system of government, the planning process and cycle remains complex, requiring a high degree of inter and intra-governmental engagements across a variety of structures. In 2011 efforts were made to better link these processes, but there are still a number of challenges, as discussed in the final section of the report.

One of the planning related challenges is that departments break up their work into budget programmes and sub-programmes in their strategic plans, and each budget programme has a separate budget. However, these are administratively aligned and not outcome aligned. DPME is working with Treasury to define coherent implementation programmes and to standardise how these should be defined, planned and managed.

3.4 THE MONITORING SYSTEM

The process and system for monitoring performance in South Africa reflects a combination of decentralised activities and actions directed at the consolidation of information at specific central points, such as in the Office of the Premier for provinces and in DPME, nationally. The process reflects a number of terrains of monitoring:

- Quarterly monitoring against departmental APPs;
- Management performance monitoring;
- Frontline service monitoring;
- Six monthly monitoring of individual performance;
- Quarterly outcomes monitoring

DPME has, over a short period of time, emerged as the central player within quarterly outcomes monitoring, management performance monitoring and frontline service monitoring. Treasury still remains a key player in non-financial quarterly reporting against APPs. Outcomes monitoring, is a component of the system, but is discussed more fully in the final section of this paper.

Management performance monitoring

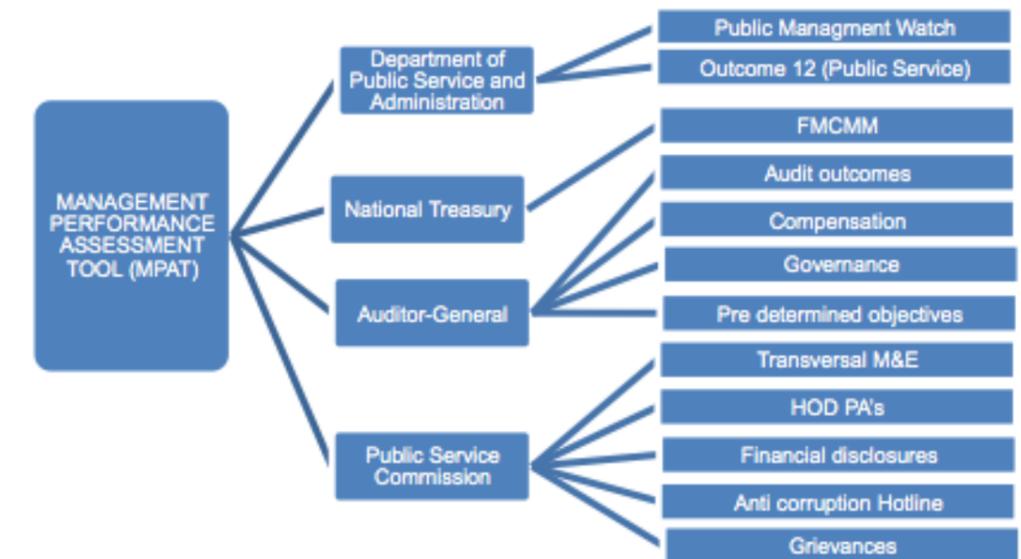
Performance assessment activities are conducted by, among others, National Treasury, the DPSA, the Public Service Commission and the Auditor-General (Public Service Commission (a), 2008). Generally, the focus is on the management practices established for translating inputs into outputs. Currently, each of the mentioned institutions are custodians of separate, but related performance tools, however DPME has been working with them in order to consolidate the work into a single framework, referred to as the Management Performance Assessment Tool (MPAT), which is based on a similar tool in Canada.

The MPAT system essentially serves to bring existing standards and indicators of good management into a single system. Using the same system will make it easier for managers to compare their own management practices with others and learn from each other (The Presidency (b), 2011, p. 2). The system embodies four specific areas of focus:

1. **Employees, systems & processes:** Organisational design, HR management (planning; performance; discipline; recruitment; development; personnel admin; retention); information management and facilities management.
2. **Financial management:** Financial management; asset management; compensation of employees; revenue management; transfer payments; supply chain management and budgeting.
3. **Governance & accountability:** Management structure; ethics; accountability; internal audit; risk management; stakeholder management and organisational culture.
4. **Strategic management:** Project management and delivery of programmes; monitoring & evaluation; strategic planning.

The system embodies a high level of detail, which includes the indicator that would be used for each assessment area and the data sources for each. Generally, data is derived from existing sources of information. The system and the sources of information are reflected in the following diagram:

FIGURE 2: MPAT FRAMEWORK (Source: Author)



Departments carry out self-assessment using a standard questionnaire which is required to be internally validated by the internal audit unit and the head of department. DPME and offices of the premier draw on secondary data derived from existing tools to produce an initial overall assessment. The process is finalised after an engagement between the assessment team and leadership of the department to discuss the results. Following this, a moderation process is carried out. As part of the process, the department develops improvement plans to address areas of weakness. During the first cycle, 103 national and provincial departments were assessed and Cabinet decided in June 2012 that all departments must now undertake this.

Although the sub-elements of the MPAT system have been operational for some time now, the approach is still new and is currently being rolled out to a selected number of national departments and provinces. There has been recognition that the system also needs to be linked to the individual performance of heads of department and should, by implication, also be reflected in the performance of units and individuals within a particular department. As the system unfolds, there is also a need for measures to be put in place to ensure integration of the required information into a single information technology platform to facilitate access and real time monitoring of management performance.

Frontline service delivery monitoring

A Presidential Frontline Service Delivery Monitoring (FSD) Programme has been developed. This programme consists of initiatives to:

1. Assess the state and quality of frontline service delivery using unannounced visits by DPME officials, Offices of the Premier and members of the Executive.
2. Develop structured engagements with civil society to enable the monitoring of frontline service delivery by citizens. (The Presidency (b), 2012)

The purpose of the programme is to enrich a paper-based system with physical visits, and make Offices of the Premier and the Presidency visible. The visits are aimed at assessing the status of service delivery and at providing support to departments in cases where blockages and systemic weaknesses are exposed. The visit findings are used to catalyse service delivery improvements, where necessary, and also to affirm good performance and profile areas where departments are doing well.

Between June and September 2011, 122 service delivery sites were visited in five provinces. These unannounced monitoring visits were to selected Home Affairs and South African Social Services Agency offices, police stations, health facilities, drivers licensing centres, schools and courts. The first Cabinet

report on the findings from the pilot phase (June-September 2011) was released in January 2012 (The Presidency (b), 2012).

The Presidency also established a hotline for telephonic engagements with citizens in 2003. Individuals can also contact the Presidency via email, a website, social networks (facebook and twitter) and direct correspondence. To ensure that matters brought to the attention of the Presidency are resolved, they are generally referred to the relevant government department or agency and are captured on a tracking system (The Presidency (a), 2012). Similar initiatives exist in some provincial governments and municipalities.

These citizen-based monitoring tools are still being developed. No evaluation yet exists of the effectiveness of this approach. It is, however, popular with political representatives and Members of the Executive.

DPME is also about to start an initiative to look at how best citizens can actually monitor services directly.

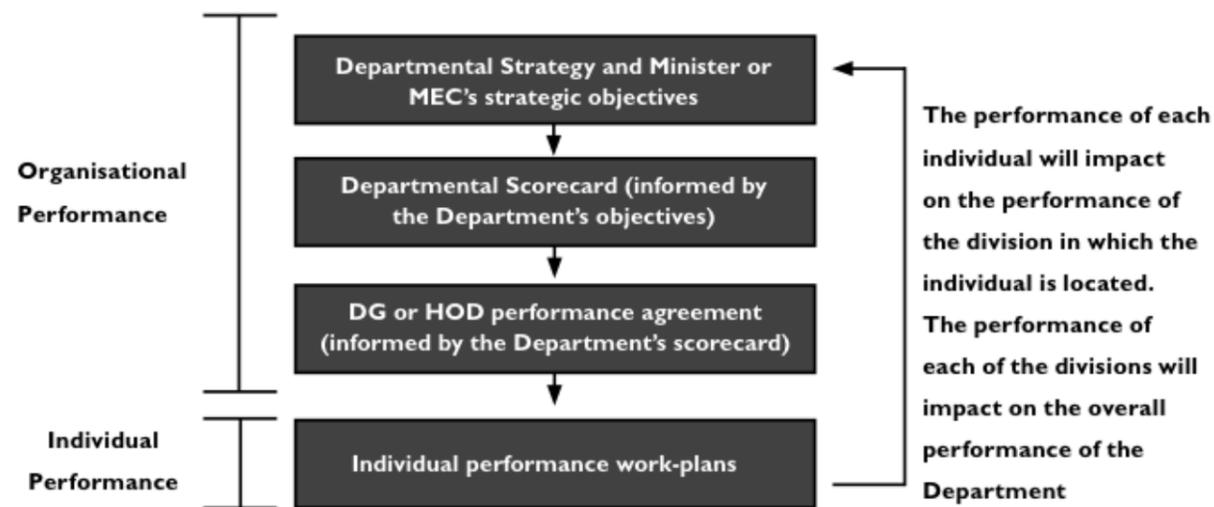
Monitoring of individual performance

The assessment of individual performance and associated corrective actions are not generally perceived as core elements of the GWM&E system. However, as much of the work of government is accomplished through the actions of individuals, their performance is fundamental to delivery and the achievement of established outcomes. It is recognised that the performance of Heads of Department and their officials must be linked to the assessments.

The primary orientation of the individual performance management system in South Africa is developmental. It is intended to serve as a basis for providing effective feedback to inadequate performance and for recognising outstanding performance. The new Public Service Regulations, (DPSA, 1999), ushered in this approach. Through legislation and supportive regulations the focus has moved from measuring subjective personal qualities to measuring performance against pre-agreed outputs or outcomes (Public Service Commission (b), 2007, p. 2). Currently the pre-agreed outputs are based on the achievement of the APP, which is linked to the strategic plan of the department. A shift of focus within the system from activities to outcomes may be necessary.

The diagram below illustrates the link between organisational performance management and individual performance management. Through this process, it is envisaged that achieving individual performance objectives will ultimately impact on the Department's strategic objectives.

FIGURE 3: PERFORMANCE MANAGEMENT FRAMEWORK
(Source: Public Service Commission, (b) 2007)



In theory, the system for managing and assessing individual performance embodies a number of phases,

starting with planning, followed by coaching, then reviewing and finally rewarding. In practice however, more emphasis is placed on the final step in the process, which is conducted at the end of government's financial year in March, and the developmental potential of the system is often not realised.

Particular emphasis over the past years has been placed on the performance of Heads of Department. Until now this assessment process has been conducted under the auspices of the PSC. The Commission has, in this respect, established a fairly comprehensive process for assessing performance (Public Service Commission, 2005). However, given historic challenges in ensuring that all Heads of Department are assessed and difficulties in securing evidence for the performance evaluation, the responsibility is being passed to DPME. It is anticipated that the inclusion of such evaluations will enhance the outcomes orientation of government.

Although the systems in government for the management of individual performance are fairly comprehensive, the linking of individual performance to organisational performance and outcomes is evolving and not yet optimal. There are also continuing implementation challenges related to ensuring that all public sector employees are assessed and corrective measures instituted, as envisaged in legislation and related regulations (Public Service Commission (b), 2008) (Public Service Commission (a), 2007).

3.5 EVALUATION

In the past there has been no national evaluation system and while evaluations have been conducted, each department has used its own approach. In addition there has been no central repository of evaluations across government. In practice the focus over the past decade has been on monitoring, rather than evaluation (Engela & Ajam, 2010, p. 33). In 2011 DPME decided to focus on establishing a national evaluation system, seeking to learn from other countries with established evaluation systems including Mexico, Colombia and Australia. Following study tours to these countries in 2011, a National Evaluation Policy Framework (NEPF) was drafted and approved in November 2011. The focus of the NEPF is enhancing the use of evaluation in government and increasing its impact on government performance, focusing on the evaluation of government policies, plans, programmes and projects. It aims to establish a common perspective on evaluation, introduce an institutional framework for evaluation and promote the use of evaluation results. The policy framework furthermore outlines the different type of evaluations to be conducted:

1. Diagnostic evaluation;
2. Design evaluation;
3. Implementation evaluation;
4. Impact evaluation;
5. Economic evaluation; and
6. Evaluation synthesis.

The main focus is now on the development and implementation of a National Evaluation Plan. Key evaluations for government are to be proposed by sector departments and approved by Cabinet (8 evaluations in 2012/13, 15 in 2013/14 and 20 in 2014/15). A unit has been established in DPME to drive the national evaluation system, and a cross-government Evaluation Technical Working Group has been set up to support the evaluation system. As the policy framework is fairly new, DPME is developing guidelines, standards, competencies and training to support capacity in government.

3.6 CAPACITY DEVELOPMENT FOR MONITORING AND EVALUATION

In addition to already existing independent training initiatives and the government's training academy (PALAMA), government has established an M&E learning network, led by DPME, which arranges M&E knowledge exchange and learning opportunities for public servants. It is anticipated that the learning network will engage in gathering, packaging, and disseminating M&E information and models to practitioners through platforms and tools such as the DPME website and publications. The learning network will also convene seminars (monthly and quarterly), produce material (publications, case studies, newsletters), and develop guidelines and support for mutual feedback and horizontal learning (The Presidency (b), 2011). For instance, in 2011, the learning network arranged consultations with M&E practitioners on the drafting of the National Evaluation Policy Framework.

There is an emerging integrated M&E human capacity development programme driven by a multi-



stakeholder core group, with identified key activities such as the development of M&E competencies and standards, an M&E curriculum and M&E learning network events. DPME has also established forums of Heads of M&E from both the national government departments and the provincial Offices of the Premier to share knowledge and help champion M&E practices across government. These initiatives should help to establish an M&E career path within government, and develop M&E competencies and skills.

3.7 MAKING USE OF EVALUATION INFORMATION

There is a maturing focus on the use of M&E information to improve results. A shift towards more reflective practice is slowly taking hold through, for example, feedback loops in the outcomes information, a focus on transparency of results in the National Evaluation Policy Framework, and greater emphasis on involving the end-users of the information when commissioning evaluations. The feedback loops to cabinet through the outcome reporting is discussed in the next section.

The demand for improved use of information was first articulated in the 2009 'Improving Government Performance' document (The Presidency (b), 2009: 6). The document demanded M&E to drive instrumental data use directed at the improvement of service delivery. This demand is cascading throughout the spheres of government.

The maturing emphasis on 'use' stands in contrast to the historical approach to data that persists throughout government. In the legacy system a wide variety of annual progress reports and outputs indicators are reported to Treasury and checked by the Auditor-General rather than being put to use.¹⁶ This exogenously driven demand for reporting leads to a lack of ownership and a culture of "malicious compliance" which means people report, but do not use information (Engela and Ajam, 2010: 30).

Analysis of the legislation in the M&E environment can help to explain this culture. In South Africa there is a wide range of regulatory sticks that should encourage the use of evaluative information. For example, Treasury regulations (2005: 60), in accordance with the PFMA, demand that annual reports "include information about the institution's efficiency, economy and effectiveness in delivering programmes and achieving its objectives and outcomes against the measures and indicators set out in any strategic plan for the year under consideration." Meanwhile, the Public Service Commission and the Auditor-General are mandated by the Constitution to assist with oversight and monitoring of the public service. However, upon inspection these sticks resemble those made from rubber rather than solid wood. The PSC and AG only have powers of reporting and recommendation, not enforcement. Enforcement rests with Parliament. This means that while reports can be submitted, if the legislature is not focused on the use of data to enhance their oversight function then the reports will go nowhere. The potential to improve the legislature's use of M&E information has been recognised obliquely through recent demands for M&E oversight training. Furthermore, while Treasury may receive reports on non-financial information, there is very little feedback or action taken on incorrect information. The use of "rubber sticks" may encourage malicious compliance, whereby public servants comply with the legislation by submitting reports but the spirit of government performance intended by the legislation is not adhered to.

Two examples reinforce this point. One of the experts involved in the development of the GWM&E, reported that: "It is rare to find an evaluation component in the South African public service that has a learning (or even performance) orientation." And even where evaluation is linked to knowledge management "institutional performance cannot be said to benefit meaningfully." The same expert highlighted issues with incentives in the system in that resources can be secured from National Treasury with output reporting that does not reflect meaningfully upon achievements. Another commentator lamented a culture of secrecy within government which leads to continuous reinvention.

¹⁶ See for example, <http://www.treasury.gov.za/publications/annual%20reports/default.aspx> and <http://www.info.gov.za/view/DynamicAction?pageid=528>.

4. THE APPLICATION OF THE OUTCOMES APPROACH

The outcomes approach is an effort on the part of government to drive change in a rapid and focused manner towards a results-focused public service. It emerged at a time when there was wide recognition that, despite the achievements in South Africa since 1994, significant levels of poverty, unemployment and inequality persist. The approach represents government's commitment to 'doing things differently' in order to increase impact on the lives of citizens.

The broad parameters of the outcomes approach have been outlined in the descriptive overview of the components of the M&E system in South Africa. This section provides an outline of the process and emerging lessons, using basic education as an illustrative example.

4.1 ESTABLISHMENT OF OUTCOMES

The move towards the outcomes approach began with a discussion document entitled 'Improving Government Performance: Our Approach'. The thrust of the document was to acknowledge that government had not performed adequately and that there needed to be radical change. Four specific change imperatives were identified as follows:

1. The need to focus on achieving a limited set of priority outcomes (The Presidency (b), 2009), which relate to the Medium Term Strategic Framework rather than diffuse efforts;
2. The need to shift government focus from activities and outputs to outcomes that would represent real and meaningful changes in society;
3. Performance management with a focus on a few priorities;
4. That an agent was needed to drive this in the Presidency, leading to the creation of the DPME.

Box 1 shows the 12 outcomes that were agreed.

BOX 1: THE 12 NATIONAL OUTCOMES

- Quality basic education
- A long and healthy life for all South Africans
- All people in South Africa are and feel safe
- Decent employment through inclusive economic growth
- Skilled and capable workforce to support an inclusive growth path
- An efficient, competitive and responsive economic infrastructure network
- Vibrant, equitable, sustainable rural communities contributing towards food security for all
- Sustainable human settlements and improved quality of household life
- Responsive, accountable, effective and efficient Local Government system
- Protect and enhance our environmental assets and natural resources
- Create a better South Africa, a better Africa and a better world
- An efficient, effective and development oriented public service and an empowered, fair and inclusive citizenship

The DPME has, as reflected in the timeline below, moved rapidly in its efforts to establish the outcomes approach in government (Goldman and Phillips, 2012).



- **May 2009 to January 2010:** A small team put together a diagnostic analysis of government performance. The team also established the priority outcomes, and suggested key targets and indicators for success. Government, through the structure of the Cabinet Lekgotla¹⁷ agreed on 12 focused outcomes, ranging from education to rural development.
- **April 2010 to May 2010:** Dr Sean Philips was appointed as Director General of DPME. A team of people worked on establishing performance agreements for ministers which ministers duly signed.
- **July to September 2010:** Implementation Forums were established to coordinate implementation and monitoring. Specific delivery agreements were developed and signed for each of the outcomes.
- **July 2010 to January 2011:** Government appointed outcome facilitators to provide technical and process leadership for taking forward each outcome.
- **August 2010 to October 2011:** The President met with ministers to discuss progress with the outcomes. DPME produced the first quarterly reports, using a traffic lights approach.
- **August 2011 to October 2011:** An initiative was established to focus on key strategic drivers and a more limited set of indicators. Data forums were established to iron out data quality issues and an information technology based system for tracking performance was introduced. Quarterly reports evolved and included guidance on how to deal with challenges.

Implementation forums have been established for each of the outcomes using existing structures (either clusters or MinMECs), and serve as the platform for monitoring implementation of the delivery agreements and to unblock processes and tackle challenges. DPME has established a system of quarterly reporting to the implementation forums and then to Cabinet. The coordinating department captures progress against delivery agreements on the PoA. The implementation forum reviews this, and then a summary quarterly progress report is developed for Cabinet. DPME provides Cabinet with independent assessment of progress and challenges. The general aim is to institutionalise regular monitoring by Cabinet of progress towards achieving outcomes. The outcomes approach is considered an innovation in South Africa.

4.2 PERFORMANCE AND DELIVERY AGREEMENTS

Following the approval of the 12 outcomes in January 2010, performance agreements were signed between the President and ministers. The performance agreements focus on the outcomes and what is required to achieve them. For ministers whose departments are not central to the achievement of the outcome the performance agreements focus on targets in their usual work (the sustained agenda or business as usual). The performance agreements make explicit any dependencies on other ministers' performance agreements.

There is no legal framework for the performance agreements between the President and ministers, but they are generally understood to be guided by presidential prerogative. These agreements serve as a management tool for the President and indicate to ministers the key issues that he would like them to focus on, and his expectations of their performance. Generally, the President only enters into these agreements with ministers, and not with deputy ministers, premiers, MECs or mayors.

In order to implement these performance agreements, a plan with a results chain had to be developed, and this plan was termed a delivery agreement. These delivery agreements serve to describe outputs, sub-outputs, indicators, targets and key activities, identify required inputs and clarify the roles and responsibilities of each key body which contributes to the achievement of the outcome. Delivery agreements are signed across government (national, provincial, and municipal), in contrast to performance agreements, which are only signed with ministers. The essence of a delivery agreement is to ensure full cooperation among the diverse agencies needed to achieve the outcome. In the case of basic education, the delivery agreement was signed by the Minister of Basic Education, the Deputy Minister of Basic Education, the nine provincial MECs for Education and an additional 17 ministers whose departments have a direct or indirect role to play in the delivery of basic education (The Presidency (g), 2011). National Treasury guidelines for strategic plans

indicate that departments' strategic plans must reflect commitments to delivery agreements, which are reflected in the publicised Programme of Action (PoA) of government.

Within DPME, outcome facilitators were appointed at deputy director general (deputy secretary) level between July 2010 and January 2011 to work with departments to develop the performance and delivery agreements, and then to support implementation. These were technical specialists in a particular field, rather than 'deliverologists' (specialists in unblocking delivery). Whilst the role of the outcomes facilitators has largely been defined by the functional title they carry, in practice they have emerged as the central actors from DPME's side in shaping the delivery agreements and progress reports. In addition to assisting as the secretariat for the 'technical forum', outcomes facilitators engage with the reports and generally draft briefing notes based on progress reports. As outcome facilitators are senior level officials, it was expected that they would engage in detailed issues within the sector and would interact with all stakeholders to resolve challenges and problems in the delivery process. This has differed according to the sector and the relationships developed.

Meanwhile, from April 2010, DPME started to work with departments in developing the targets system, based upon an established theory of change, with a type of log frame structure including outcomes, outputs, sub-outputs, activities and targets. This process took a long time to complete, but the majority of delivery agreements were signed by September 2010. The delivery agreements were of different types:

- **Sectoral** (such as education), where the main agreement was between national and provincial departments around implementation of concurrent (shared) competencies;
- **Cross-sectoral** (such as rural), where of necessity the outcomes cut across several sectoral departments as well as spheres of government;
- **Multi-departmental** (such as economic infrastructure), where a number of reasonably discrete roles were brought together in one outcome.

The delivery agreement for basic education relates to Outcome 1: Improved Quality of Basic Education. It captures the outputs and sub-outputs to be delivered and the indicators to be used to assess performance. These are as follows:

- **Output 1: Improving the quality of teaching and learning**
Sub-outputs: 1) Improve teacher capacity and practice, 2) Increase access to high quality learning material.
- **Output 2: Undertake regular assessments to track progress**
Sub-Outputs: 1) Establish a world-class system of standardised national assessment, 2) Extract key lessons from on-going participation in international assessments.
- **Output 3: Improve Early Childhood Development**
Sub-Outputs: 1) Universal access to Grade R, 2) Improve the quality of early childhood development.
- **Output 4: Ensure a credible, outcomes-focused planning and accountability system**
Sub-Outputs: 1) Strengthen school management and promote functional schools, 2) Strengthen the capacity of district offices.

DPME outcome facilitators face an on-going challenge in establishing relationships of trust with staff in the departments they work with, and in being seen in a supporting rather than an interfering role. The Presidency has strong views on what needs to be done in different sectors. Therefore, the outcome facilitators have to manage an on-going tension between DPME in driving change, and the departments who are the custodians in the different sectors. As a result of the Presidency's authority, departments may appear to accept change but in fact focus on compliance, rather than active commitment. Such an approach manifests itself in various ways, including the setting of low targets, reporting on processes rather than results, the production of the reports being delegated to low levels in the organisation, and a lack of top management focus on implementation, monitoring and reporting. In other words, some managers are complying with the externally imposed outcomes-based performance management system, while continuing with business-

¹⁷ The Cabinet Lekgotla is a broad meeting of Ministers and top Officials which meets twice a year.

as-usual. These issues speak to a higher-level challenge of institutionalisation. The DPME is grappling with the challenge of balancing the need to coordinate, standardise and drive results-based management from the Presidency at the centre of government on the one hand, with the need to ensure that departments take real ownership of the approach. Exercising power, while distributing it is, in short, paradoxical.

Coupled with developing the outputs, detailed engagements within the sector served to establish a series of indicators for performance and targets to be achieved by 2014. There have been on-going challenges, such as the selection of appropriate indicators and targets, ensuring that data is available, that data is of suitable quality, that a data verification process is in place and that data forums have been established around each outcome.

The outputs, sub-outputs, activities and targets of the 12 outcomes are captured as the Programme of Action (PoA) of government and are available on the Presidency website. In the case of Output 1: Improving the quality of teaching and learning for basic education, the information is captured as shown in the table below (The Presidency (c), 2011).

The approach to the delivery agreements, the outputs established and the relevant indicators reflects a combination of maintaining focus and, at the same time, accommodating the reality of continuous learning and adjustment. To accommodate changes, DPME has also established a process for the handling of new priorities in the context of the overall Plan of Action of Government (The Presidency (d), 2011). The table below gives a flavour of links between the different levels of the results chain and the kinds of indicators that are measured.

TABLE 1: OUTCOMES ASSESSMENT (Source: Presidency (d) 2011)

Output	Sub-output	Indicator	Unit of measure	Original baseline	Target
Improve the quality of teaching and learning	Improve teacher capacity and practices	Percentage of Grade 3 learners performing at the required literacy level according to the country's Annual National Assessments ...	Percentage	48%	60%
		Average score obtained in Grade 6 in mathematics in the SACMEQ assessment ...	Number	495	520
		Percentage of Grade 9 learners performing at the required mathematics level according to the country's Annual National Assessments ...	Percentage		60%
		Number of Grade 12 learners who become eligible for a Bachelors programme in the public national examinations ...	Number	110,000	175,000
		The percentage of teachers who are able to attain minimum standards in anonymous and sample-based assessments of their subject knowledge ...	Percentage		

4.3 IMPLEMENTATION FORUMS

A significant challenge is the need for coordination horizontally and vertically across government and with external stakeholders. Implementation forums were conceptualised as being comprised of key stakeholders required for implementing the outcome. Government had a cluster system and originally it was suggested that these be re-organised around outcomes. However, this was not accepted and existing structures (clusters and MinMECs) were tasked to play the role of implementation forums. While in principle non-

government stakeholders can be members, in practice most implementation forums contain members exclusively from government. In the instance of Outcome 1, the implementation forum is an established structure (MinMEC) that is composed of the national Minister and provincial counterparts. The MinMEC in turn reports to an established Cabinet Committee for Social Protection and Human Development.

In support of the political level implementation forums, relevant technical structures have also been established. In relation to the Department of Basic Education (DBE), at the level of Director-General, there is the Forum of South African Directors General Cluster on Human Development, which incorporates education. There is also a technical level implementation forum that includes Heads of National and Provincial Departments of Education (Headcom). Similar systems have unfolded in other sectors. DPME gave guidance on the role of the forums and the manner in which they should function, which has been followed more-or-less. In essence, it is expected that implementation forums would meet quarterly to assess progress and address issues arising from the assessment, and generate reports for review by Cabinet committees (The Presidency (b), 2010, p. 9).

4.4 THE SYSTEM AT WORK

The outcomes approach is predicated on an iterative planning and feedback process. The performance agreements specify the outcomes, output targets and relevant indicators. The delivery agreements unpack these and develop a results chain to achieve them, describing sub-outputs and activities. Given the complex array of information that has to be managed, DPME has developed a system called the Programme of Action (PoA) for capturing and presenting information in a manner that helps to track progress.

Initially, DPME staff entered data drawn from paper reports, until an electronic system was introduced. In fact the electronic system had to be redesigned as the original version was not sufficiently user-friendly.

Key to the process is the formulation of quarterly reports through the relevant 'technical implementation forum'. The first format for reporting against the outcomes was developed during August 2010. The following is an extract from a quarterly report on the first output of Outcome 1.

TABLE 2: PERFORMANCE OUTCOME REPORT (SOURCE: PRESIDENCY, 2011)

Outputs and sub-outputs	Explanation of problems	Action taken	Action needed
1 Improve the quality of teaching and learning			
1.2 Improve teacher capacity and practices	Issues 'in the open': Curriculum. Although by the end of the quarter the Curriculum and Assessment Policy Statements (CAPS) had not been gazetted as Government Notices, as were thus not official yet, all key documents had been published on the DBE website. Much effort during the quarter went into the training of subject advisors working at the provincial and district levels so that these advisors would be in a position to workshop teachers, in particular teachers of Grades R to 3 and 10, the grades in which the CAPS will be implemented in the 2012 school year. Altogether around 2 500 subject advisors were taken through a training programme. Teacher unions were initially not satisfied with the depth of the training and the quality of materials, but on completing an assessment of the training decided that it was indeed satisfactory.	A range of actions to improve Grade 12 performance through teacher development are evident.	There remains insufficient concrete actions to develop teachers at the primary level (in areas other than understanding the CAPS).

The reporting system uses a traffic light approach. Generally red would indicate the need for intervention and green would signal that progress is as expected. As in the example above, yellow indicates that government may well be on track with delivery, but a cautious approach is required as there are some challenges that need to be resolved. Although DPME has worked on ensuring that reports are brief and focused, an explanatory report generally accompanies each table.

The reports are particularly instructive in their intention, as demonstrated by the July 2011 quarterly report on Outcome 1:

“...the aim of this report is to provide answers to a number of questions: Is progress being made towards the outputs and sub- outputs of the delivery agreement? What developments warrant optimism? In which areas is special corrective action called for? How certain can we be that reported trends are true? Is there progress within the sector in the minds of ordinary South Africans?” (The Presidency (f), 2011)

There have been concerns about the quality and reliability of information used in compiling reports, however the perception is that the system is growing in depth and focus with a widening of information sources used for the compilation of progress reports (The Presidency (f), 2011). The establishment of the quarterly reporting system demonstrates a growing commitment to evidence-based performance monitoring and a problem-solving approach.

Versions of the reports are generally tabled at the implementation forum with heads of departments, then submitted to the meeting of ministers and provincial MECs, and finally to Cabinet committees. In addition, the outcome facilitator produces a briefing for the Cabinet committee on issues from DPME's perspective and DPME produces a summary of the issues across the outcomes after each round of quarterly reporting to Cabinet. The briefings from outcome facilitators are particularly instructive as they enable a critical and appreciative appraisal by the Cabinet committee. For example, one of the briefings on a report on Outcome 1 indicated that the report was process oriented and did not focus sufficiently on changes needed in the system. In so doing it created a sense that there are only minor problems in education (The Presidency (a), 2011). These briefings to the Cabinet committee provide another source of tension in the outcome facilitator role - between the facilitator for the delivery agreement working within the department, and the observer who is commenting on challenges which can be seen by Cabinet.

Similar applications of the outcomes approach, such as in the UK and Malaysia, are based on the Prime Minister/President having regular meetings with ministers over their performance agreements. Some such meetings did take place in 2011, but there are always challenges in securing these as regular features.

4.5 THE FUTURE AND THE OUTCOMES APPROACH

Although the period for implementing the approach has been relatively short, there has been substantive learning. For the first time, government has inter-departmental and intergovernmental strategic plans for key cross-cutting outcomes. The process of producing plans and delivery agreements has resulted in a higher level of understanding of the challenges which departments face, and how the work of different departments affects each other. Some of the key challenges and learning to emerge from the process are:

- **Sustaining momentum:** It is imperative to maintain focus on the outcomes in an evolving context in which government is developing new areas of priority and focus. Sustained attention to resolving delivery challenges and unblocking impediments is required.
- **Maintaining a focused approach:** The delivery agreements have become broad sectoral and cross-sectoral plans, with all departments seeking to ensure that their key roles are included, thereby widening the coverage and making for too many indicators to monitor effectively. To overcome the propensity to expand, there is a process underway to focus much more clearly on specific parts of the delivery agreements and to ensure delivery in a limited number of key programmatic areas.
- **Establishing the capacity to unblock delivery:** To resolve problems and ensure delivery unfolds as expected requires high-level capability within government. Such focused capacity takes time to establish and requires strong stakeholder engagement.
- **Creating the required authority:** Driving a change process in government requires a level of persuasive and formal authority. It also takes time. The Presidency has to use its authority in an appropriate manner, which includes building a strong coalition to support the work.
- **Improving data quality:** The system faces the challenge of poor data in many areas and weak data collection and collation. In addition, existing data sets and surveys from Statistics South Africa and other data sources could be used more effectively.
- **Overcoming complexity and duplication in planning:** As the planning, M&E and budgeting systems have evolved over a period of time, there are gaps and duplication. The gaps in underlying

legislation, and overlapping and conflicting mandates among M&E institutions make it difficult to empower the system. The M&E system, as it currently exists, is based mainly on Cabinet decisions rather than legislation or regulations.

- **Establishing a balance of roles:** Expectations of DPME and its role in the M&E system are wide and varied. There is a tension between the more active and narrowly focused 'delivery unit' role and the more strategic unblocking role. There is also a tension between the wider role of establishing an overall M&E system versus the narrower role of serving as a micro-level 'inspecting' institution. A key challenge for the future will be for DPME to define its direction among competing demands and expectations.
- **Changing the operational paradigm and culture:** Although the approach in government has changed and there is political commitment to outcomes and results, there is a propensity to use the new performance language to affirm existing approaches (business as usual). To overcome this there needs to be further efforts at changing the operational paradigm and entrenched culture within the public service.

Even whilst there are challenges in the overall system, a focus on outcomes over process is permeating government and there is a growing demand for outcomes and impact related information. The commitment and focus on outcomes is reflected in amongst others, a Cabinet decision in early 2011 that reports should focus on substantive aspects and progress against targets, rather than on process and policy issues (The Presidency (e), 2011).

The outcomes approach is relatively new and will mature over time. The key innovation of having some delivery elements included in a wide-ranging government framework for M&E is challenging because it involves multiple areas of government activity. More reflection is needed regarding the links between planning, programme development, budgeting and M&E processes. The basic principles of an outcomes focus, supported by evidence have been established and will continue as a central feature of M&E in South Africa during the term of this government. The system is firmly linked with the current administration and as there is no legal basis for much of the M&E system established since 2009, it is vulnerable to political change. To consolidate the approach and provide an enabling environment for the Department, there is a process underway to explore a potential 'Results Act' which might embed these mandates.

A legal framework for M&E needs to emphasize management requirements rather than compliance. It also ought to be based on general rather than detailed provisions, thus allowing specificity to be the result of technical dialogue and agreement between interested departments. Above all, it should respond to the interests of all parties and not only those of the Presidency and DPME. It therefore should emphasize performance management and performance information issues far beyond M&E itself. The experiences of Mexico and Colombia where laws and regulations have helped to overcome institutional blockages can be an important reference point for South Africa.

5. CONCLUSION

The M&E system in South Africa is a system in the making and is likely to evolve in substantive ways in the foreseeable future. Though the system is still vulnerable to political change it is hoped that some of the system-wide changes will be welcomed and will become embedded as part of the culture of government. To attain sustainability much work still needs to be done. The current tools being used are still significantly unconnected in terms of "line of sight" between managerial objectives and planning periods. Under the outcomes approach framework the challenge is to ensure that M&E helps these tools converge using a rational logic that strengthens strategic planning with a particular view to informing budgeting, implementation, and accountability processes.

The DPME has been determined to use performance and results-based management to improve the effectiveness of government. It has systematically learned from good practice around the world as part of the process of developing its systems. As a result DPME has rapidly developed some remarkable and potentially high quality systems that encompass the outcomes approach, frontline service delivery monitoring, the management performance assessment tool, and a national evaluation system. There is an on-going commitment to learning, developing collaboratively, testing and scaling up which is a good basis for establishing a robust set of systems that are widely accepted.



However, there are challenges:

- The first is in using the power of the Presidency in ways that builds commitment across government and does not promote malicious compliance. Institutionalisation requires embedding M&E activities in the culture and day-to-day practice of government. The DPME can use multiple, formal or informal, drivers to achieve this. One important driver relates to rules and regulations that require departments to conduct M&E activities to certain standards such as the evaluation standards and competencies.
- Effective M&E at a national level requires coordination. Roles and responsibilities between key agencies with similar levels of authority need to be clearly defined and regulated (namely, DPME, NT, DPSA, DCoG, PSC, NPC, STATSA). Given a context of overlapping mandates and unclear boundaries for M&E functions among government departments, the issue of legal mandates to regulate M&E functions would be a functional step in the move towards institutionalisation.
- Prior to 2005 Treasury was still in the process of developing a performance M&E framework for democratic governance and as a result, no systematic M&E functions were carried out. Consequently, South Africa is only now undergoing public service transformation that amongst many middle income countries, was prevalent in the early 90s. The M&E methodologies and tools will require time and practice to be digested. Developing capacity to apply the tools in strategic pockets of the administration and externally to government, is a critical challenge for the institutionalisation of M&E in SA. Capacity development activities and products will need to be developed and tailored to the needs of different audiences (e.g. officials at different levels, academia, media, and civil society).

South Africa's approach to M&E differs from that of other countries, particularly in its overarching scope that involves multiple spheres of government. This makes the SA model particularly complex yet also unique among similarly developed and decentralised countries. Given available institutional capacities, the lack of a legally defined role for DPME and the variety of agencies that have to be involved, the scope of activity can be considered a most ambitious DPME challenge.

BIBLIOGRAPHY

- African Development Bank. (2011). *Republic of South Africa - Results Based Country Strategy Paper, 2008-2012*. Retrieved 22, 2012 from ADB: http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/South%20Africa%20Country%20Strategy%20Paper%202008-2010%20Mid%20Term%20Review%20and%20Update____05.pdf
- Cloete, F. (2009). Evidence Based Policy Analysis in South Africa: A Critical Assessment of the Government-Wide Monitoring and Evaluation System. *Journal of Public Administration*, 44 (2), 311.
- DDG: Evaluation. (2011). 'Presentation on the National Evaluation Policy Framework'. (Pretoria: DPME)
- Department of Provincial and Local Government. (2001). 'Performance management Guide for Municipalities'. Retrieved January 12, 2011 from www.thedplg.gov.za: www.thedplg.gov.za/subwebsite/annualreport/report/pm.pdf
- DPSA. (1999). *Public Service Regulations*. (Pretoria: DPSA)
- Engela, R., & Ajam, T. (2010). *Implementing a Government-wide Monitoring and Evaluation System in South Africa*. (Washington, DC: IEG Independent Evaluation Group)
- Mohammed, H. (2012, 01 17). Deputy Director-General: Outcomes Facilitation, Department of Performance Monitoring and Evaluation: The Presidency. (S. Latib, Interviewer)
- National Planning Commission. (2011, 12 03). <http://www.npconline.co.za/>. Retrieved 02 03, 2012 from National Planning Commission website: <http://www.npconline.co.za/pebble.asp?relid=17>
- National Treasury (a). (2010). 'The Framework for Strategic Plans and Annual Performance Plans'. (Pretoria: National Treasury)
- National Treasury (b). (2007). 'Framework for Managing Programme Performance Information'. (Pretoria: National Treasury)
- Ntakumba, S. (2008). The Government Wide M & E System . 'Consultative workshop: M&E of the Victims Charter'
- Parliamentary Monitoring Group. (2011). *General Overview of South African Government*. Retrieved January 12, 2011 from www.pmg.org.za: www.pmg.org.za/node/17038
- Plaatjies, D., & Porter, S. (2011). Delivering on the promise of performance monitoring and Evaluation. In D. Plaatjies, *Future Inheritance: Building State Capacity in Democratic South Africa* (p. 321). (Johannesburg: Jacana Media (Pty) Ltd.)
- Public Service Commission (a). (2007). *Report*. Pretoria: Public Service Commission. (Pretoria: Public Service Commission)
- Public Service Commission (a). (2008). *Founding Document on Organisational Performance Assessment in the Public Service*. (Pretoria: Public Service Commission)
- Public Service Commission (b). (2007). *Guide on Performance Management for Social Development Departments*. (Pretoria: Public Service Commission)
- Public Service Commission (b). (2008). *Report*. (Pretoria: Public Service Commission)
- Public Service Commission (c). (2007). *Toolkit for the Management of Poor Performance in the Public Service*. (Pretoria: Public Service Commission)
- Public Service Commission (d). (2007). *Report on the Audit of Reporting Requirements and Departmental Monitoring and Evaluation Systems within Central and Provincial Government*. (Pretoria: Public Service Commission)
- Public Service Commission. (2005). *Guidelines on the Evaluation of Heads of Department*. (Pretoria: Public Service Commission)
- Republic of South Africa. (1996). *Constitution of the Republic of South Africa (108 of 1996)*. (Pretoria: Republic of South Africa)
- Republic of South Africa. (2005). *Intergovernmental Relations Framework Act (13 of 2005)*. (Pretoria: Republic of South Africa)
- Republic of South Africa. (2003). *LOCAL GOVERNMENT: MUNICIPAL FINANCE MANAGEMENT ACT*. (Pretoria: Republic of South Africa)



- Republic of South Africa. (2010). *PUBLIC FINANCE MANAGEMENT ACT NO. 1 OF 1999*. (Pretoria: Republic of South Africa)
- Republic of South Africa. (1994). *PUBLIC SERVICE ACT, 1994*. (Pretoria: Republic of South Africa)
- Republic of South Africa. (1999). *Public Service Regulations*. (Pretoria: Republic of South Africa)
- South African Government. (1996, 12 18). *Government Communication Services*. Retrieved 02 03, 2012 from CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA NO. 108 OF 1996: <http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/a108-96.pdf>
- Statistics South Africa. (2011). *Annual Report 2010-2011*. (Pretoria: Stats SA)
- Statistics South Africa. (2008). *South African Statistical Quality Assessment Framework*. (Pretoria: Stats SA)
- Statistics South Africa. (2011). *Statistical Release: Mid-Year Population Estimate 2011*. Retrieved 02 02, 2012 from STATSA: <http://www.statssa.gov.za/publications/P0302/P03022011.pdf>
- The National Planning Commission. (2010). *DIAGNOSTIC OVERVIEW*. Retrieved January 12, 2011 from www.info.gov: [ww.info.gov](http://www.info.gov)
- The Presidency (2009). *Towards a Fifteen Year Review*. (Pretoria: Republic of South Africa)
- The Presidency (a). (2011). *Briefing on the progress report for Outcome 1 served before teh Cabinet Committee on SOCHD*. (Pretoria: The Presidency)
- The Presidency (a). (2010). *Development Indicators 2010*. (Pretoria: The Presidency)
- The Presidency (a). (2009). *Green Paper: National Strategic Planning*. (Pretoria: The Presidency)
- The Presidency (a). (2012, 02 30). *Hotline Fact Sheet*. Retrieved 02 13, 2012 from The Presidency: <http://www.thepresidency.gov.za/pebble.asp?relid=3638>
- The Presidency (a). (2008). *Nation in the Making: A Discussion Document on Macr Social Trends in south Africa*. Retrieved January 12, 2011 from [www/info.gov](http://www.info.gov).
- The Presidency (b). (2009). *Improving Government Performance: Our Approach*. (Pretoria: The Presidency)
- The Presidency (b). (2011, 12 12). *M & E Learning Networks*. Retrieved 02 13, 2011 from The Presidency: <http://www.thepresidency.gov.za/pebble.asp?relid=1690>
- The Presidency (b). (2011). *Performance Assessment Tool (PAT) Review Workshop Report*. Pretoria: The Presidency.
- The Presidency (b). (2010). *Terms of Reference and Guide for an Implementaion Forum*. Pretoria.
- The Presidency (b). (2012, 01 03). *The Department of Performance Monitoring and Evaluation*. Retrieved 02 13, 2012 from Front Line Service Delivery Monitoring: http://dev.absol.co.za/publisher_me/pebble.asp?relid=98
- The Presidency (b). (2008). *the Role of the Premiers Office in the Government-wide Monitoring and Evaluation System: A Good Practice Guide*. Pretoria: The Presidency.
- The Presidency (c). (2011). *Draft National Evaluation Policy Framework*. (Pretoria: The Presidency)
- The Presidency (c). (2009, January). *Notes for background briefing on the Medium Term Strategic Framework (MTSF), 2009 to 2014 by Mr T Manuel, Minister in The Presidency: National Planning*. Retrieved 02 03, 2012 from South African Government Information: <http://www.info.gov.za/speeches/2009/09071411151001.htm>
- The Presidency (c). (2011, 10 20). *Outcome 1: Basic Education Indicator Details Page*. Retrieved 02 13, 2012 from The Presidency: [http://www.poa.gov.za/Outcome1/Dashboards/Template%20Pages/Indicator%20Details%20Page.aspx?qsIndCode=\[Sub%20Output\].\[Sub%20Output\].%26\[1086\]](http://www.poa.gov.za/Outcome1/Dashboards/Template%20Pages/Indicator%20Details%20Page.aspx?qsIndCode=[Sub%20Output].[Sub%20Output].%26[1086])
- The Presidency (d). (2007). *From Policy Vision to Operational Reality 2007: Annual Implementaion Update in Support of the GWME Policy Framework*. (Pretoria: The Presidency)
- The Presidency (d). (2011). *Policy on Handling New Priorities in the Context of the POA*. (Pretoria: The Presidency)
- The Presidency (e). (2011). *Presentaion: PME Revised Reporting Format for Cabinet*. (Pretoria: The Presidency)
- The Presidency (f). (2011). *Quarterly Report on Outcome 1- July 2011*. (Pretoria: The Presidency)
- The Presidency (g). (2011). *The Delivery Agreement for the Basic Education Sector*. (Pretoria: The Presidency)
- The Presidency (m). (2007). *Policy Framework for the Government-wide Monitoring and Evaluation System*. (Pretoria: The Presidency)
- Republic of South Africa.

REPUBLIC OF UGANDA

AUTHORS : ALBERT BYAMUGISHA & NARATHIUS ASINGWIRE



RESUME

INTRODUCTION

Cette étude de cas de l'Ouganda a été réalisée afin de capitaliser les expériences du Gouvernement Ougandais en matière de Suivi-Evaluation en vue d'identifier les bonnes pratiques et les innovations. L'étude met en exergue le parcours de l'Ouganda dans le domaine du Suivi-Evaluation, parcours marqué de systèmes novateurs en Suivi-Evaluation, de problèmes de capacités insuffisantes, de la participation de la société civile, d'une myriade d'indicateurs, et de la coordination des différents acteurs du Suivi-Evaluation dans le pays.

CONTEXTE DU SUIVI-EVALUATION

Contexte Historique et Evolution du Système de Suivi-Evaluation en Ouganda

L'histoire de l'Ouganda est marquée par une instabilité politique et des conflits armés, dont le plus important a pris fin en 1986. En 1995, l'Ouganda a élaboré un Plan d'Action d'Eradication de la Pauvreté (PAEP), avec pour objectif de créer un cadre de politiques de lutte contre la pauvreté sur une période de 20 ans. Depuis 2001, l'Ouganda a essayé de réagir aux demandes populaires des citoyens et des partenaires au développement de bonne gouvernance et de redevabilité. Le désir du Gouvernement Ougandais de s'investir dans les processus et systèmes de Suivi-Evaluation est suscité par la nécessité de montrer le niveau de croissance et de développement comme indicateur général de sa performance, et de répondre aux préoccupations des partenaires au développement quant au bon usage du financement de l'aide.

Structure du Suivi-Evaluation en Ouganda

Le Cabinet du Premier Ministre (CPM) est le leader du Suivi-Evaluation en Ouganda, et assume donc la responsabilité de la coordination des systèmes de Suivi-Evaluation dans le pays, qui peuvent être catégorisés de façon générale en deux, public et privé. Le système public de suivi-évaluation inclut les ministères, les départements et les institutions (MDI) qui gèrent leurs propres systèmes de suivi-évaluation tel que le Bureau Ougandais des Statistiques (UBOS) et l'Autorité pour la Planification Nationale (NPA) qui jouent des rôles complémentaires dans le domaine du suivi-évaluation. En dehors des systèmes publics de suivi-évaluation, le secteur privé, essentiellement la société civile, a élaboré son propre système de suivi-évaluation qui complète le système public. Malgré la possibilité d'une contribution de la société civile pour améliorer le suivi-évaluation en Ouganda, les liens entre les systèmes de suivi-évaluation du privé (société civile) et du secteur public ne semblent pas s'institutionnaliser.

Contexte et Environnement pour une formulation de politique fondée sur des éléments factuels

Les politiques et programmes de suivi-évaluation du gouvernement sont ancrés dans la Constitution Ougandaise (1995), qui confie la mission de chef de file leader au CPM. Les données de suivi-évaluation répondent au besoin crucial de formuler des politiques sur la base d'éléments probants, malgré les difficultés auxquelles font face les pays en voie de développement tel que l'Ouganda. En Ouganda, le contexte d'élaboration de politique sur une base factuelle fait face à trois défis majeurs:

- offre insuffisante ou capacités inadéquates disponibles au sein du gouvernement pour concevoir et mettre en œuvre un système de suivi-évaluation;
- l'absence de demande de systèmes de suivi-évaluation; et
- l'utilisation rare des données de suivi-évaluation dans la formulation de politiques.

SYSTÈME DE SUIVI-EVALUATION

Contexte Politique et Juridique du Suivi-Evaluation et Cadre Politique d'Orientation du Suivi-Evaluation en Ouganda

Le CPM, qui est le chef de file du Suivi-Evaluation en Ouganda, est chargé, entre autres, de la direction et de la coordination dans tous les secteurs étatiques, de même que de la supervision des activités du gouvernement en matière de suivi-évaluation. L'institution chef de fil supervise les MDI dans l'exécution de leur fonction de suivi-évaluation. Sous la direction du CPM, les institutions publiques et les partenaires au



développement ont soutenu l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes de suivi-évaluation en Ouganda. Cela a abouti à la création d'un nouveau système de suivi-évaluation dans les domaines de la reddition des comptes, de la gouvernance, de la gestion du secteur publique, et la gestion financière. Toutefois, cette prolifération a souvent entraîné des doublons, du gaspillage et la détérioration de la qualité des données.

En termes de cadre juridique et politique, le gouvernement dispose d'un Projet de Politique Nationale sur le Suivi-Evaluation du Secteur Publique, dont l'objectif est d'améliorer la performance du secteur public. Le projet de politique offre le cadre institutionnel pour le suivi-évaluation national, et définit les rôles, les responsabilités et les relations entre institutions publiques dans le cadre de la mise en œuvre du suivi-évaluation, qui inclut la Présidence, le CPM, le Ministère des Finances, de la Planification et du Développement Economique (MFPED), le NPA, tous les Groupes de Travail Sectoriels (GTS), les MDI, les collectivités locales (CL), les OSC, et le secteur privé. Tous les GTS, en collaboration avec leurs parties prenantes, en particulier les partenaires au développement, conduisent des revues annuelles de temps à autre. En dehors des revues semestrielles et annuelles des secteurs étatiques, le Ministère du Gouvernement Local, en tant qu'institution clé du suivi-évaluation, conduit une Revue Annuelle de la Performance des Collectivités Locales dans tous les districts. En fin, les sous-comités constituent un autre niveau institutionnel où le suivi-évaluation est effectué, à travers l'initiative *Baraza* récemment introduite.

RÔLE DE L'INSTITUTION CHEF DE FILE ET DES CHAMPIONS (DÉFENSEURS)

Selon Schacter (2000), la demande pour le suivi-évaluation ne peut venir que de responsables politiques et administratifs engagés, qui comprennent et acceptent les risques (et apprécient également les avantages) de l'amélioration des capacités en suivi-évaluation. Le Président de l'Ouganda est le Premier Promoteur du suivi-évaluation, son action la plus récente étant le rôle principal qu'il a joué dans la création de l'Initiative *Barazas*. Au plan institutionnel, le CPM est le principal promoteur du suivi-évaluation dans le pays. Au cours de la dernière décennie, le CPM a piloté les réformes en suivi-évaluation, dont la plus remarquable fut le rôle majeur qu'il a joué dans l'évaluation du PAEP et la transition vers le Plan de Développement National (PDN), un plan quinquennal de l'Ouganda.

OUTILS DE SUIVI-EVALUATION, COMPOSANTES, MÉTHODOLOGIES D'ÉVALUATION ET QUALITÉ DES DONNÉES

Les outils utilisés pour la collecte de données font l'objet à peine de révision périodique, permettant de les aligner au contexte et changements politiques. En termes de méthodologies d'évaluation, l'évaluation des processus à travers le suivi de routine et la recherche sociale constituent les formes d'évaluation les plus communes. Les évaluations d'impact sont souvent effectuées selon une approche avant-après selon laquelle on mesure les résultats généralement juste à un moment donné dans le temps, avant la mise en œuvre du programme et ensuite, à un autre point dans le temps après la mise en œuvre. Les données administratives sont tirées de diverses sources par les institutions publiques dans l'exécution de leurs mandats et des politiques de mise en œuvre. Les données incluent principalement les informations sur les effets et les résultats, utiles pour les plans stratégiques et de performance / budgets annuels. Toutefois, la qualité des données administratives, en termes de précision, de validité, d'actualité et d'exhaustivité demeure faible. Un bon nombre d'indicateurs ne mesurent pas la performance réelle, mais les processus, ex : nombre d'ateliers/réunions tenus, etc., alors que les objectifs sont souvent fixés de façon irréaliste à des niveaux très élevés et très bas dans beaucoup de secteurs. Beaucoup d'institutions n'ont pas de Systèmes de Gestion de l'Information fonctionnels pour la collecte, le stockage et de récupération des données. En outre, beaucoup d'institutions n'ont pas les capacités techniques requises pour compiler, maintenir et mettre à jour les bases de données.

CAPACITÉS PROFESSIONNELLES EN SUIVI-EVALUATION, ET OÙ SE TROUVENT-ELLES

Les capacités professionnelles en termes de compétences et d'expériences en suivi-évaluation sont dispersées dans les différents MDI et ONG à travers le pays. Bien que certaines institutions, notamment UBOS, le Ministère de la Santé, le Ministère de l'Éducation et des Sports, et l'Autorité Fiscale de l'Ouganda disposent de bases de données véritables et des données de haute qualité relativement, dont la collecte, le stockage, l'analyse et la diffusion est faite périodiquement; la capacité de gestion des données est généralement faible pour la plupart des MDI. La plupart des MDI demeurent dépendants de l'UBOS pour la collecte, l'analyse et la présentation de statistiques à partir desquelles ils peuvent générer des informations pour exploitation

politique et opérationnelle. La plupart des MDI sont confrontés à des contraintes de ressources humaines et financières leur permettant d'entreprendre une collecte de données soutenue et l'entretien d'une base de données consistante. Les économistes et les statisticiens travaillant dans les MDI sont déjà surchargés avec d'autres responsabilités et n'ont ni le temps, ni les ressources pour collecter des données exhaustives sur des phénomènes en cas de besoin. L'infrastructure informatique dans la plupart des MDI reste précaire, avec la plupart des ordinateurs dans les bureaux et les départements non connectés en réseau. Par conséquent, des données parcellaires dispersées ne sont ni coordonnées, ni synthétisées, et non publiées pour l'information et l'exploitation par le public. Ce scénario est exacerbé par une exploitation minimale du cadre de suivi-évaluation dans la plupart des MDI.

UTILISATION DU SUIVI-EVALUATION

L'utilisation limitée des données de suivi-évaluation est un phénomène courant. La demande au niveau politique des produits de suivi-évaluation pour la prise de décision est toujours faible, et la culture des dirigeants à rechercher des données de suivi-évaluation pour améliorer la performance est toujours en évolution. Le cadre de motivation est également faible pour stimuler les pratiques de suivi-évaluation dans les systèmes de service public. L'utilisation limitée est attribuée à l'insuffisance des méthodes de diffusion de l'information et l'incapacité de l'institution à renforcer les capacités pour une production actualisée et la distribution de l'information. Néanmoins, il y a une demande croissante pour la reddition des comptes et la demande de preuves concrètes par les décideurs politiques au niveau central et au niveau des collectivités, suite à la sensibilisation et une meilleure compréhension. Au niveau central, le Rapport Annuel sur la Performance du Gouvernement est devenu un produit important pour la mesure de la performance des secteurs par rapport aux objectifs fixés. Il y a également des signes qui indiquent que les évaluations commencent à être utilisées par les programmes et les projets pour évaluer leur impact et revoir la conception des interventions en cours.

LA STRUCTURE D'ÉVALUATION DU GOUVERNEMENT (GEF)

La GEF est l'une des initiatives du gouvernement les plus récentes, visant à renforcer davantage le système de suivi-évaluation dans le pays. Les objectifs clés de la GEF sont de conduire l'évaluation des politiques clés du Gouvernement, et d'institutionnaliser les évaluations au sein du gouvernement. Un Groupe de Travail Technique National sur le Suivi-Evaluation comprenant tous les MDI et dirigé par le CPM a été mis en place afin de superviser les opérations de la GEF. Un sous-comité évaluation a également été mis en place et est chargé de superviser toutes les évaluations entreprises par le gouvernement et les projets. La GEF est composée d'un programme d'Évaluation de deux (02) ans tournant, un Fonds d'Évaluation pratique, un sous-comité national d'évaluation, et un petit secrétariat au sein du CPM. De façon spécifique, la GEF cherche à concevoir, conduire, commander, et diffuser les évaluations sur les politiques publiques et les grands investissements publics, selon les instructions du gouvernement (Conseil des Ministres); et à superviser les améliorations dans la qualité et l'utilité des évaluations conduites dans tout le secteur public à un niveau décentralisé.

Pendant la courte période de mise en œuvre, quelques difficultés notoires se sont révélées de façon évidente. Le premier défi au niveau sectoriel concerne l'harmonisation des données issues de tous les systèmes de suivi-évaluation avant transmission au CPM. Deuxièmement, le CPM doit harmoniser toutes les données des différents secteurs et les rendre disponibles pour exploitation. Bien que le CPM ait été officiellement mandaté pour diriger la fonction suivi-évaluation, le Ministère des Finances, de la Planification et du Développement Economique semble exercer une plus forte influence sur les autres ministères. Le Ministère des Finances, de la Planification et du Développement Economique gère les budgets sectoriels – y compris celui du CPM, et cela peut, par inadvertance, miner le pouvoir du CPM sur les autres ministères, ce qui peut, en fin de compte affaiblir son efficacité en tant que coordinateur du suivi-évaluation de l'état. En outre, beaucoup d'évaluations doivent être exécutées par des consultants externes; ce qui implique la nécessité d'un transfert de fonds aux partenaires d'exécution ou à des parties externes, ce qui constitue un autre défi. La GEF, tout comme les autres initiatives étatiques, dépend toujours des financements externes, ce qui remet en cause sa viabilité. Le Secrétariat a été créé et existe, mais il est nécessaire de renforcer ses capacités de même que celles du Sous-comité Evaluation.



EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE: LES BARAZAS

Le *Baraza* est l'une des initiatives de suivi-évaluation les plus récentes du Gouvernement Ougandais, qui a été initié par le Président et dont le lancement a été fait en 2009 par le CPM. C'est un forum où les citoyens se rencontrent et demandent aux responsables des collectivités locales de rendre compte des ressources dépensées dans les programmes publics. Les *Barazas* regroupent trois principaux acteurs; l'Administration Centrale (décideurs politiques), les Collectivités locales (prestataires de service public) et les Citoyens (usagers des services publics). Les principaux défis que le *Baraza* cherche à résoudre sont ancrés dans les objectifs de l'Initiative, à savoir la mise en place d'un mécanisme public de partage d'informations, l'institutionnalisation de la reddition des comptes vers le bas, afin d'inculquer une culture nationale d'un contrôle par les citoyens indépendant, et de renforcer la réponse du gouvernement aux demandes de développement par les citoyens, et leurs préoccupations sur la fourniture de services publics.

L'initiative *Baraza* est en train d'atteindre ses objectifs, en particulier en ce qui concerne le renforcement de la politique de décentralisation et du processus de démocratisation. Elle s'avère être une stratégie efficace pour consolider la participation effective des citoyens et leur implication en vue d'influencer la communauté locale et le processus de développement national. Plusieurs réalisations notoires des *Barazas* ont été rapportées par les informateurs clés. Par exemple, les *Barazas* suscitent une responsabilisation améliorée et ouverte, et un sens d'appropriation des programmes de l'Etat par les communautés locales. Les changements résultant des *Barazas* tels que les affectations d'un certain personnel technique, en particulier ceux qui ont fait l'objet de plainte par les communautés, constituent des signes d'atteinte de l'objectif sur l'amélioration de la fourniture des services et la redevabilité. Bien que la tenue du premier *Baraza* remonte tout juste à trois ans, les difficultés nécessitant des solutions sont manifestes, au nombre desquelles son extension aux autres districts et sous-comtés, la nécessité d'apporter des réponses rapides aux diverses questions et préoccupations soulevées par les citoyens, l'inadéquation de la modération pour les citoyens, et la gestion des diverses attentes des citoyens et des collectivités locales.

CONCLUSIONS

Cette revue du système de suivi-évaluation de l'Ouganda a révélé des avancées et des insuffisances. En termes de progrès, le système de suivi-évaluation montre des approches novatrices telles que les *Barazas*, qui visent à impliquer les citoyens dans la demande de reddition des comptes et un meilleur rapport qualité-prix pour les services fournis. L'engagement apparent de gouvernement, qui se traduit par la responsabilité du suivi-évaluation confiée au CPM sous la Présidence très respectée, est un pas en avant dans le sens de l'appropriation politique, élément essentiel dans la consolidation du développement du suivi-évaluation dans le pays. Néanmoins, le simple nombre de systèmes de suivi-évaluation pose un problème de coordination. En général, le système de suivi-évaluation de l'Ouganda est confronté aux problèmes de capacités à concevoir et gérer des systèmes de suivi-évaluation qui prennent en compte, non seulement la performance, mais permettent également de faire le suivi des résultats et de l'impact de la fourniture de service. Pour améliorer le système de suivi-évaluation du pays, les solutions suivantes sont proposées :

- Une plus grande convergence des systèmes de suivi-évaluation existants, afin de réduire, harmoniser et minimiser les doublons, et le gaspillage de ressources humaines et financières qui en résulte.
- Accorder une attention urgente aux collectivités locales où il y a de sérieux problèmes de capacités en matière de suivi-évaluation.
- Financement accru et opportun du gouvernement et des partenaires au développement pour le renforcement des capacités en suivi-évaluation aux niveaux local et central.
- Susciter des financements pour la GEF de même que les *Barazas* de la part du gouvernement et des partenaires au développement qui se sont engagés pour contribuer au panier commun pour l'évaluation.
- Renforcer les liens avec la société civile dans le domaine du suivi-évaluation afin de tirer profit de la synergie des expertises et d'autres ressources.
- Poursuivre les approches novatrices afin de susciter une prise de conscience sur la pertinence du suivi-évaluation et promouvoir son utilisation par tous les acteurs, y compris les décideurs politiques et les technocrates;
- Affecter du personnel dans les départements de la planification pour les statistiques et le suivi-évaluation dans toutes les institutions publiques en vue d'institutionnaliser le suivi-évaluation dans le gouvernement;

- Opérationnaliser un mécanisme de mesures correctives sur les informations collectées au cours des *Barazas*, et rendre compte aux citoyens à la base;
- Renforcer les capacités des collectivités locales afin qu'elles puissent prendre entièrement en charge les *Barazas*, y compris les fonds, et laisser au CPM le rôle de supervision.



ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

APIR	Annual Poverty Eradication Plan Implementation Review	MUK	School of Gender Studies
APR	Annual Performance Reports	NAADS	National Agricultural Advisory Services
APRM	Africa Peer Review Mechanism	NALG	National Assessment of Local Governments
BMAU	Budget Monitoring Unit	NBT	National Baraza Team
CAO	Chief Administration Officer	NDP	National Development Plan
CBMIS	Community-Based Management Information System	NGO	Non-Governmental Organisation
CDRN	Community Development Resource Network	NIMES	National Integrated Management Information System
CT	Core Team	NM&EWG	National Monitoring and Evaluation Working Group
DENIVA	Development Network of Indigenous Voluntary Associations	NM&ETWG	National Monitoring and Evaluation Technical Working Group
DPP	Director of Public Prosecutions	NPA	National Planning Authority
DRT	Development, Research and Training	NRM	National Resistance Movement
EPRC	Economic Policy Research Centre	OBT	Output Budgeting Tool
FEMA	Faculty of Economics and Management	OOB	Output Oriented Budgeting (System)
GEF	Government Evaluation Facility	OPM	Office of the Prime Minister
GoU	Government of Uganda	PAF	Poverty Action Fund
HLGs	Higher Local Governments (districts)	PEAP	Poverty Eradication Action Plan
IFMIS	Integrated Financial Management Information System	PIC	Policy Implementation Coordination
IGG	Inspector General of Government	PPDA	Public Procurement and Disposal of Assets Authority
ISAE	Institute of Statistics and Applied Economics	PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
KI	Key Informant	QuAM	Quality Assurance Mechanism
LGs	Local Governments	RDC	Resident District Commissioner
LLGs	Lower Local Governments (sub counties)	ROM	Results-Oriented Management
M&E	Monitoring and Evaluation	SAPR	Semi-Annual Performance
MDAs	Ministries, Departments and Agencies	SC	Sub-county
MFPED	Ministry of Finance Planning and Economic Development	SEBDM 11	Strengthening Evidence-Based Decision Making Phase 11
MGLSD	Ministry of Gender Labour and Social Development	TOR	Terms of Reference
MISR	Makerere's Institute of Social Research	UBOS	Uganda Bureau of Statistics
MoLG	Ministry of Local Government	UNWOMEN	United Nations Entity for Gender Equality
MTEF	Medium Term Expenditure Framework	URA	Uganda Revenue Authority

Groups (SWGs), MDAs, local governments (LGs), CSOs and the private sector. All SWGs, jointly with other stakeholders especially development partners, conduct annual reviews as appropriate. Apart from the semi and annual review of government sectors, the Ministry of Local Government as a key institution in M&E conducts the Annual Review of Performance of Local Governments for all districts. Finally, sub-counties are yet another institutional level where M&E is undertaken through the recently introduced *Barazas* Initiative.

Role of the Lead Agency and Champions

According to Schacter (2000) the demand for M&E can only emerge from committed political and administrative leaders who understand and accept the risks (as well as appreciate the benefits) of improved capacity for M&E. Uganda's president is the lead champion for M&E, his most recent action being his lead role in the creation of the *Barazas* Initiative. Institutionally, the OPM is the lead champion for M&E in the country. In the last decade, OPM has steered monitoring and evaluation reforms, notable among which include its lead role in the evaluation of the Poverty Eradication Action Plan (PEAP) and the transition to the National Development Plan (NDP), Uganda's five year plan.

M&E Tools, Components, Evaluation Methodologies and Quality of Data

Tools used to collect the data hardly benefit from periodic revision to align them to contextual and policy changes. In terms of evaluation methodologies, process evaluations through routine monitoring and social research are a more common form of assessment. Impact evaluations are often done through a before-after approach, where outcomes are typically measured at just one point in time before programme implementation then at another point in time after implementation. Administrative data is drawn from various sources by government institutions in the course of fulfilling their mandates and implementing policies. The data mainly includes output and outcome information useful for strategic and annual performance plans/budgets. However, the quality of administrative data, in terms of accuracy, validity, timeliness and completeness is still low. A good number of indicators do not measure actual performance but processes e.g. number of workshops/meetings attended etc., while targets are often set unrealistically high or low in many sectors. Many institutions do not have operational Management Information Systems for collection, storage and retrieval of data. Further, many institutions lack requisite technical capacities to compile, maintain and update the databases.

Professional Capacity for M&E, and where it exists

Professional capacity in terms of skills and experience in M&E is scattered in various MDAs and NGOs all over the country. Whereas some MDAs notably UBOS, Ministry of Health, Ministry of Education and Sports, and Uganda Revenue Authority have fully fledged databases and relatively high quality data that are periodically collected, stored, analysed and disseminated; the capacity for data management is generally low for most MDAs. Most MDAs remain dependent on the UBOS for collection, analysis and presentation of statistics from which they can generate information for use in policy and operation. Most MDAs face both manpower and financial resource constraints to undertake sustained data collection and maintenance of a meaningful database. Economists and statisticians at MDA levels are already burdened with other responsibilities and do not have both the time and resources to collect comprehensive data on desired phenomena from time to time. The IT infrastructure in most MDAs remains poor with most computers in offices and departments not networked. As a result, pieces of scattered data remain uncoordinated, non-synthesised and unpublished for the knowledge and use of the public. This scenario is exacerbated by a lean function of M&E framework in most MDAs.

Utilisation of M&E

Limited utilisation of M&E data is a common phenomenon. The policy level demand of M&E products for decision making is still low and the culture of managers seeking M&E data to improve performance is still evolving. The incentive framework is also still weak to drive M&E practices in public service systems. Limited utilisation is attributed to poor methods of information dissemination and the inability of the institution to build capacity for the timely generation and distribution of information. Nonetheless, there is an increasing demand for accountability and evidence by decision makers at central and local government levels due to sensitisation and understanding. At the central level, the Government Annual Performance Report has become a critical output for measuring performance of sectors against agreed targets. There

are also indications that evaluations are starting to be utilised by programmes and projects to assess their impact and review the design of on-going interventions.

The Government Evaluation Facility (GEF)

GEF is one of the recent initiatives by government intended to further strengthen the M&E system in the country. The key objectives of GEF are to conduct evaluations of key Government policies, and to institutionalise evaluations in Government. A National M&E Technical Working Group comprised of all MDAs and led by OPM has been established to oversee the operations of the GEF. A sub-committee on evaluation has also been established and is responsible for overseeing all evaluations undertaken by government and projects. The GEF is composed of a two-year rolling Evaluation Agenda, a Virtual Evaluation Fund, a National Evaluation Sub-committee and a small Secretariat in the OPM. Specifically the GEF seeks to design, conduct, commission and disseminate evaluations on public policies and major public investments, as directed by Cabinet; and to oversee improvements in the quality and utility of evaluations conducted across Government at a decentralised level.

Within the short time of implementation, a few noticeable challenges are quite evident. The primary challenge at sector level is to harmonise data from all the M&E systems before onward transmission to the OPM. Secondly, the OPM has to harmonise all the data from the different sectors and make it available for use. Whereas the OPM is constitutionally mandated to lead the M&E function, the MFPED seems to command a stronger influence among other ministries. The MFPED manages sector budgets, crucially including that of the OPM. This could inadvertently undermine the power of OPM over other ministries, which may ultimately weaken its effectiveness as a coordinator of government M&E. In addition, many of the evaluations have to be implemented by external consultants, implying a need to transfer funds to implementing partners or external parties, which constitutes a challenge. GEF like other government initiatives is still dependent on external funding, which brings into question its sustainability. The Secretariat was established and is on the ground, but its capacity as well as that of the Evaluation Sub-committee need strengthening.

GOOD PRACTICE CASE EXPERIENCE: THE BARAZAS

The *Barazas* is one of the most recent M&E initiatives of the GoU that was initiated by the President and launched in 2009 by the OPM. It is a forum where the citizens meet to hold local government officials to account for the resources spent on public programs. *Barazas* bring together three major stakeholders; central government (policy-makers), local governments (public service providers) and citizens (public service users). The key challenges that the *Baraza* seeks to address are embedded in the objectives of the initiative, which include establishment of a public information sharing mechanism, institutionalising downward accountability, instilling a home grown culture of independent citizens monitoring, and enhancing central Government's responsiveness to citizens' development demands and public service delivery concerns.

The *Barazas* Initiative is achieving its objectives, especially in strengthening the decentralisation policy and democratisation process. It is proving to be an effective strategy to enhance effective citizens' participation and involvement to influence the local community and national development process. Several notable achievements of the *Barazas* were reported by key informants. For instance, *Barazas* are leading to improved and open accountability and a sense of ownership of government programmes by the local communities. The changes that have resulted from *Barazas*, like the transfer of some technical staff, especially those whom communities have raised complaints against, are signs of achieving the objective of service delivery improvement and accountability. Although it is just under three years since the first *Baraza* was conducted, a few challenges are noticeable, which need to be addressed including roll-out to other districts and sub-counties, providing prompt feedback and response to the various issues and concerns raised by the citizens, inadequate facilitation for citizens and managing the diverse expectations of citizens as well as local governments.

CONCLUSION

This review of Uganda's M&E system revealed progress and gaps. In terms of progress, the M&E system is noted to have innovative approaches such as the *Barazas*, which aim at involving citizens in demanding accountability and value for money from service delivery. The apparent commitment of government to place M&E in the respected office of the President under OPM is a good step in the direction of political



ownership, which is critical for buttressing M&E growth and utilisation in the country. Nevertheless, the sheer number of M&E systems creates a challenge of coordination. Overall, Uganda's M&E system is limping with capacity challenges to design and manage M&E systems, that not only cover performance but also track the outcome and impact of service delivery. To improve the country's M&E system the following is proposed:

Greater convergence of existing M&E systems, to reduce, harmonise and minimise duplication and resultant waste of human and financial resources;

Urgent attention at the local government level where there are serious capacity gaps for M&E;

Increased and timely government and development partners' funding for building M&E capacity at local and central level;

- Prompt funding for the GEF as well as Barazas from Government and development partners who have pledged to contribute to the evaluation pool basket;
- Build stronger ties to civil society in M&E to benefit from synergy of expertise and other resources;
- Pursue innovative approaches to raise awareness on the relevance of M&E to boost its utilisation by all stakeholders including policy-makers and technocrats;
- Designate staff in the planning departments for statistics and M&E in all Government institutions in order to institutionalise M&E in Government;
- Establish a mechanism for taking corrective measures on information collected during the Barazas, and provide feedback to the grassroots citizens; and
- Enhance capacity of local governments to take full charge of the Barazas, including funds, and leave the OPM to play a supervisory role.

1. INTRODUCTION

Uganda is a land-locked country within East Africa. In 2010, its population was 31.8 million (MFPED, 2010) and is projected to reach 37.9 million by 2015 (NPA, 2010). The last census (in 2002) put the average life expectancy at 50.4 years (48.8 years for males and 52 years for females). Projections show that the life expectancy will have increased to 54 and 53 years, for females and males respectively, in 2017 (MFPED, 2010). Uganda's population is predominantly rural, with the majority employed in the agricultural sector.

The Ugandan economy grew by 7.2% GDP during the Poverty Eradication Action Plan (PEAP) period 1997/98 and by 2000/01, to 8% over the period 2004/05 to 2007/08 (NDP 2010). Projected GDP growth rate during the period of the National Development Plan (NDP), the successor to PEAP, is projected at 7.2%, with nominal per capita income projected to increase from USD 506 in 2008/09 to about USD 850 by 2014/15. During the same period, the proportion of people living below the poverty line is expected to decline from 31% in 2005/06 to about 24.5% in 2014/15, which is above the MDG target of 28% (NDP 2010: i).

Monitoring and evaluation (M&E) is an emergent aspect of public policy and management in Uganda. Upon ascendancy to power in 1986, the current government embarked on a number of policy reforms meant, among others, to revamp and stabilise the economy as well as enhancing service delivery after decades of civil strife and economic decay. Over a period of time, the government instituted measures for monitoring its programmes in order to benchmark its service delivery. In the last decade particularly, the Government of Uganda (GoU)¹⁸ has been involved in public sector performance measurement through the instruments of public financial management, by strengthening the basis for scrutiny and oversight of the use of public funds in improving service delivery and governance. Monitoring and Evaluation (M&E) of government policies and programmes is anchored in the Uganda Constitution (1995, article 108A), which mandates the Office of the Prime Minister (OPM)¹⁹ as the leader of government business and the coordinator and implementer of government policies and programmes, among which is M&E. M&E of government programmes and policies is a critical tool for assessing public sector performance and an indicator of good governance.

In 2009, OPM initiated a policy development process and prepared a background paper on M&E practice across government. As a follow-up to the background paper, a Draft National Policy on Public Sector M&E was developed and submitted to cabinet. This document outlines the M&E requirements for all ministries, departments and agencies (MDAs) and local governments (LGs). In addition, the policy framework served to strengthen the OPM's M&E function through the system of performance reporting to cabinet via Government Semi-Annual Performance (GSAPR) and the Government Annual Performance Reports (GAPR). These reports provide data and analysis on government's performance against its own targets during the fiscal year.

To further strengthen government M&E, GoU recently introduced two innovations, namely the Government Evaluation Facility (GEF), and the *Barazas*. GEF is intended to initiate and direct improvements in evaluations conducted across government. The *Barazas* was set up by the President and adopted in 2009 to create space for citizens' participation in the development cycle. The *Barazas* initiative is meant to enhance public involvement at the grassroots level in M&E, thereby holding government accountable for resources spent in service delivery.

This case study of the experience of the *Barazas* so far comes at the end of the pilot phase of the *Barazas*, in 28 districts for the financial year 2010/11 and as a new M&E system at the sub-county level, a lower local government (LLG). In the financial year 2011/2012, the *Barazas* are expected to cover more than half of the country's 112 districts. While it is too early to assess the extent of the success of the *Barazas*, some aspects of the process, progress and challenges can be discerned from the piloting districts for learning purposes. The purpose of the Uganda case study is to document Government M&E system experiences with a view to identifying good practices and innovations. This case study offers an opportunity for an early insight into community participation in government M&E to inform public policy and management for better service delivery in Uganda.

¹⁸ government (whether with a small or capital g) is used throughout this paper to refer to the GoU

¹⁹ Leader of Government Business in Parliament

2. THE DEVELOPMENT OF M&E IN UGANDA

2.1 HISTORICAL OVERVIEW OF M&E DEVELOPMENT

Uganda's history is chequered with political instability and armed conflict, the most significant of which ended in 1986. In 1995, a new constitution was promulgated and served as a landmark in the country's democratic path. In 1996, the first general elections in more than a decade were held and four years later, the country voted in a referendum to return to a multiparty system of government.

In terms of development planning, Uganda has had a mixture of planning frameworks. Soon after independence in 1962, the country pursued a mixed economy approach up to 1971. The new regime, which came in through a military coup d'état, introduced an ad hoc plan, the Economic War Plan. This was later replaced by the Structural Adjustment Program (SAP) in the early 1980s, when a new elected government took office. Years of civil strife followed and a new regime came to power in 1986. From 1987 the Economic Recovery Programme (ERP) was implemented, later to be succeeded by the Poverty Eradication Action Plan (PEAP) in 1997. After 10 years of the PEAP, the NDP was launched in April 2010 and will direct government programmes up to 2015.

In recognition of Uganda's sustained political stability and adherence to economic discipline, the country was nominated among the first beneficiaries of the Highly Indebted Poor Countries (HIPC) debt relief initiative, intended to support poverty reduction efforts (Cf. Adam and Gunning, 2002: 2046). Since 2001, when the first multiparty elections were held, Uganda has tried to respond to donor and popular citizen demands for good governance. Government has repeatedly been asked to promote respect for human rights, and to support human development along the Millennium Development Goals (MDGs).

The need to highlight government performance and to respond to donor concerns of government's proper utilisation of aid underscores GoU's desire and subsequent investment in M&E processes and systems. The first of these evaluative processes was the National Household Survey of 1992, which revealed that 56% of the Uganda's population was living below the poverty line (Byamugisha and Rider Smith, 2011). However, the country did not come up with a blueprint to reverse the poverty trend until 1995, when the PEAP - the country's Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) was developed. The PEAP was intended to provide a framework for policies to address poverty over a 20-year period with the goal of reducing the proportion of the population living below the poverty line to 10% by 2017. One of the tools used in the assessment of the PEAP implementation was the Annual PEAP Implementation Review (APIR) whose objective was to improve planning, budgeting and implementation of activities leading to realisation of PEAP outputs and outcomes. This has since evolved into what is currently the Government Annual Performance Report.

The PEAP provided a framework for measuring Uganda's progress through various indicators shared across MDAs. The MDAs aligned their planning to the PEAP's objectives and a number created M&E Systems to support and track this alignment, for example, the Ministry of Education produced the Education Management Information System (EMIS), Health Management Information System (HMIS) for Ministry of Health and the Local Government Information System (LoGICS) for the Ministry of Local Government. The PEAP was revised in 2007 and later in 2010, succeeded by the NDP 2010/11-2014/15, with the former operating under the National Integrated Management Information Strategy (NIMES). NIMES was intended to coordinate the different M&E Systems across MDAs.

NIMES was a strategy to coordinate information generation and use both vertically (district-sector-national) and horizontally (within and between district and sector). NIMES was supported by the National Statistics System and the National Spatial Data Infrastructure, and would ultimately respond to the government's intended goals and policy objectives, as laid out in the national policy framework. In 2006, the National M&E Working Group (NM&E-WG) was established to govern and implement NIMES. The working group composed of sub-working groups, each defined to address specific bottlenecks or issues identified as areas that needed addressing for the national M&E system to function better. NIMES was therefore a framework for ensuring that the culture of evidence-based decision making was entrenched within the public sector. The operational NIMES entailed continuous observation of input, output and outcome relations at the constituent system's level, with feedback between and within each system.

Since 2009, the OPM has been organising biannual retreats to review the performance of government. These retreats are attended by all cabinet ministers, ministers of state, permanent secretaries, and in 2011, Local Council chairpersons and chief administrative officers, the latter two from the local government level. Chaired by the Prime Minister and sometimes the President, these retreats focus on the assessment of each

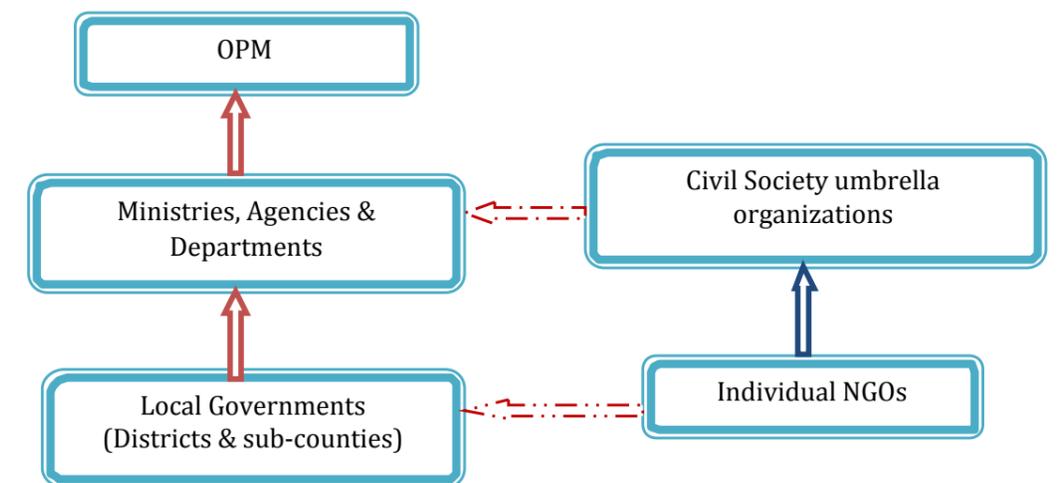
and every MDA against the performance targets they set in their Ministerial Policy Statements. The retreats start with a discussion of the preparation of the GAPR/GSAPR reports. The process of preparation of these reports involves use of cumulative progress reports from MDAs and this information is validated by use of the Uganda Bureau of Statistics (UBOS) panel survey reports, Auditor General's Value for Money Audit Reports, Budget Monitoring and Accountability Unit's reports, *Barazas'* reports and other reports from credible organisations like UN and World Bank.

Finally, these retreats come up with recommendations that feed into the sector budgets for the next financial year. The retreats provide a platform to gauge performing and non-performing MDAs, state of the economy, aid effectiveness, progress on implementation of the National Development Plan and the Manifesto of the ruling party.

2.2 STRUCTURE OF M&E

M&E in Uganda is aligned with the government structure, which is coordinated by OPM (figure 1). Figure 1 is a representation of the general structure of M&E on top of which is OPM working with various committees and sub committees spread across MDAs and incorporating members of the Non-Governmental Organizations (NGOs). OPM is mandated to undertake review of all MDAs' performance against stipulated targets at half year (semi-annual performance review) and at the end of the year (annual performance review).

FIGURE 1: STRUCTURE OF M&E IN UGANDA



Every MDA has an M&E department that is responsible for the collection of data on all the indicators and reports on a quarterly basis to OPM and the Ministry of Finance Planning and Economic Development (MFPED) through an Output Budgeting Tool (OBT). The M&E department under the OPM carries out a rapid monitoring exercise of some government programmes implemented in a given financial year. The Budget Monitoring Unit of MFPED monitors the implementation or execution of the budget. The Office of the Auditor General (OAG) supplements these efforts with Value for Money Audits.

A task force comprised of OPM, MFPED, Ministry of Public Service (MOPS), UBOS and the National Planning Authority (NPA) engages MDAs at the start of the budget cycle to refine their indicators and align them to priority areas of government and other international commitments such as MDGs. These indicators must be at three levels of impact, outcomes and outputs. The task force also has to ensure that the MDAs set realistic targets for the indicators that are linked to the resources available to them in the budget call circular of a given financial year. This process is consultative to ensure ownership by all the stakeholders.

Alongside the government M&E structure is a small but growing arm of the evaluative practices of the civil society (see Fig. 1). Civil society is used here to refer to both national and international NGOs operating in Uganda. At the local government level (LG), NGOs are not only members of the technical planning committee but also submit reports of evaluation of their projects to the district planning committee.



Information from NGOs is used to inform LG resource allocation. NGOs also issue periodic reports on government performance along defined indicators, previously of the PEAP (Cf. Hughes, 2002) and recently of the NDP 2010/11—2014/15. This is mostly done collectively, through their umbrella organizations such as Development Network of Indigenous Voluntary Associations (DENIVA), Uganda Debt Network and the NGO Forum (NGO Forum, 2011a), for instance, DENIVA which has up to 700 member organizations, monitored PEAP implementation in the sectors of education, conflict, agriculture (NAADS) and trade.

The dotted lines in figure 1 show a loose linkage between the evaluative practices of the civil society and the government M&E structure. As NGO programmes are intended to complement government development programmes, the results of their evaluative practices ought to add value to government M&E. Since 2004, the Uganda Governance Monitoring Platform (UGMP) - a Civil Society Consortium comprising 17 NGOs, has produced on annual basis a governance status report. The Annual UGMP Reports are anchored around four benchmarks: the Democratization Process, the Human Rights Situation, Transparency and Accountability and Conflict Resolution, each with specific indicators initially derived from the PEAP Governance Matrix (till 2008) and now from the African Peer Review Mechanism (APRM) National Programme of Action, a government commitment to governance undertakings within the APRM process (NGO Forum, 2011a). However, it remains unclear how NGO M&E data feed into the government's M&E data.

Lastly, donors are critical players in M&E in Uganda, especially on the demand side (C.f Davies, 2009), however, their M&E activities are either supportive of government or civil society M&E. Nevertheless, some donors have their own M&E systems, from which, at times, the government borrows some data (Booth and Nsabagasani, 2005). Academic institutions like Makerere's Institute of Social Research (MISR) and the African Capacity Building Foundation funded Economic Policy Research Centre (EPRC) also based at Makerere University are regularly involved in designing and implementing M&E studies.

2.3 THE GOVERNMENT EVALUATION FACILITY (GEF)

The key objectives of GEF are to conduct evaluations of key government policies, and to institutionalise evaluations in government. In the past, the main emphasis of the government M&E system was on monitoring information, rather than evaluation, but this changed with the establishment of the GEF under the OPM. A National M&E Technical Working Group comprised of all MDAs and led by OPM has been established to oversee the operations of the facility. A sub-committee on evaluation has also been established and is responsible for overseeing all evaluations undertaken by government and projects. GEF was established to address the paucity in rigorous evaluations of public policies and major public investments in Uganda (Byamugisha and Rider Smith, 2011). The GEF is composed of the following elements:

- A two year rolling evaluation agenda, approved by cabinet;
- A virtual evaluation fund, where finances are pooled to facilitate the commissioning/conduct of evaluations, rather than having to look for resources on a case-by-case basis;
- A national evaluation sub-committee composed of Uganda's evaluations experts – drawn from economic policy research institutions, government institutions, UBOS, NGO community, private sector and donors. The sub-committee is intentionally small (c. 10 persons) and oversees the management of the GEF; and
- A small secretariat in OPM, with a team of evaluation specialists who facilitate the GEF and the sub-committee and lead on design and implementation where appropriate.

GEF provides a systemic basis for expanding the supply of rigorous assessments to address public policy and major public investment questions surrounding the effectiveness of government interventions, also tackling underlying constraints to improved public service delivery. Specifically GEF seeks to:

- design, conduct, commission, and disseminate evaluations on public policies and major public investments, as directed by cabinet; and
- oversee improvements in the quality and utility of evaluations conducted across government at a decentralised level.

Although these objectives have not yet been achieved, there is noticeable progress so far. GEF has been established, the virtual fund has been created, key policies have been selected for evaluation and concept papers and terms of reference have been developed. A national evaluation sub-committee of ten persons that oversees the management of the GEF is functional. In its first year of operation, 2011, the GEF has

initiated six major evaluations, covering issues of:

- Coherence and effectiveness of Government's response to youth unemployment;
- Coherence and effectiveness of Government's response to public sector;
- Absenteeism;
- Evaluation of semi-autonomous public institutions;
- Baseline survey on Barazas;
- Evaluation of public procurement and disposal of assets authority; and
- Comparative evaluation of different models of service delivery.

Evaluation priorities for each year are selected by cabinet. Evaluations are designed taking into account recommended best practice. Each evaluation is supported by subject matter specialists constituted into a reference group. Support from external consultants is also enlisted where the need arises.

Although GEF is still recent, a few noticeable challenges are evident. The primary challenge at sector level is to harmonise data from all the M&E systems before onward transmission to the OPM. Secondly, OPM has to harmonise all the data from the different sectors and make it available for use.

Further, GEF is collaborating with other public service institutions on a number of evaluations, many of which are implemented by external consultants. Procurement regulations and processes including transfer of funds to implementing partners or external parties collude to delay implementation of evaluative activities.

Other challenges facing GEF include:

- The public sector policy on M&E has not been approved by cabinet, and yet the policy is supposed to harmonise different M&E systems in government. Therefore the urgency to have the policy approved cannot be overstated;
- GEF, like other several government initiatives, is still dependent on external funding, which questions its sustainability. Even then, there is limited funding from external sources as well as government;

The GEF secretariat was established and is operational, but its capacity as well as that of the evaluation sub-committee needs strengthening so that they can drive the government M&E agenda; and

On its own the GEF Secretariat cannot procure expertise in the form of consultants, which causes noticeable delays. The involvement of PPDA in the procurement process, although necessary to minimise abuse, causes delays.

2.4 THE LEGAL AND POLICY FRAMEWORK FOR M&E

The GoU has an elaborate national policy in a draft form on public sector monitoring and evaluation (2010). The objective of this policy in the making is to improve the performance of the public sector through the strengthening of operational, coordinated, and cost-effective production and to improve the use of objective information on implementation and results of national strategies, policies, programmes and projects (Draft National M&E Policy, 2010). This policy, which is overarching, is to be made operational by the implementation of a series of public sector initiatives at the MDA level whereby:

All MDAs and LGs will be held accountable for the use of resources under the Public Finance and Accountability Act. Failure to account adequately for such resources will result in sanctions in accordance with the PFAA or other appropriate law. Performance information that pertains to misuse of funds or malpractice will be forwarded to the relevant authorities (OAG, Inspector General of Government (IGG) and the Director of Public Prosecution (DPP).

All MDAs and LGs will be held accountable for the achievement of targets set and agreed upon annually as documented in policy statements and framework papers. These will, where appropriate, include targets linked to client charters and service delivery standards. Performance information for MDAs and LGs against set targets will be scored and institutions will be benchmarked. Success and failure to achieve set targets, upon review, will impact upon the resources provided to the accountable institution in future budget rounds.

All accounting officers will be held accountable for the use of resources set out in their performance contracts with MFPED. Failure to account adequately for such resources will result in sanctions in accordance with PFAA and other laws.

All senior managers will be held accountable for the achievement of targets set and agreed upon in their



performance contracts with the Ministry of Public Service (and, where appropriate, related line ministries).

Among the existing laws is the Public Finance and Accountability Act 2003, which requires the Minister of Finance to “provide a full account to Parliament of the use of resources and public moneys”. The Act, among others, provides for the offices of the Accountant General and Auditor General, both of whom are charged with scrutiny of expenditure of public money and resources. Article 36 of the Act empowers the Auditor General to undertake value for money audits for the purpose of establishing the economy, efficiency and effectiveness of the operations of any department, or any public organisation, or any local government council. Such an audit includes among others an enquiry into the expenditure of public moneys and the use of public resources, the conduct of and the performance of their functions by accounting officers; heads of departments and divisions; chief executives and chief administrative officers of all departments; public organizations; local government councils; and any other activity undertaken by the departments, divisions, public organizations and local government councils.

Another legal instrument relevant for M&E in Uganda is the National Planning Authority Act, 2002, which spells out the primary function of the National Planning Authority (NPA) to produce comprehensive and integrated development plans for the country, elaborated in terms of the perspective vision and the long term and medium term plans. The Act delineates the functions of the NPA, including among others, coordination and harmonising of development planning in the country; monitoring and evaluating the effectiveness and impact of development programmes and the performance of the economy of Uganda. In effect, among other implications of this function of the NPA, it potentially puts the NPA in conflict with the OPM, whose mandate is to oversee the M&E function of the government (Booth and Nsabagasani 2005).

2.5 ROLE OF THE LEAD AGENCY AND CHAMPIONS

Schacter (2000) has observed that demand for M&E can only emerge from committed political and administrative leaders who understand and accept the risks, as well as appreciate the benefits, of improved capacity for M&E. Mackay (2006) sheds more light on why champions are an important element of an M&E system. A powerful champion is able to lead the push to institutionalise M&E and to raise awareness and appreciation of others about its priority and the need to devote significant resources to create a whole of government M&E system.

In Uganda, the President himself has pronounced on the need to benchmark government performance and indeed ordered the creation of the *Barazas*. This marks him out as the lead champion. By implication, the Resident District Commissioners who are appointed by the President to serve at the local government level are the champions at that level. Institutionally, the OPM is the lead champion for M&E in the country. In the last decade, OPM has steered monitoring and evaluation reforms, notable among which include creation of NIMES as a strategy to coordinate M&E systems of MDAs. As earlier indicated, OPM initiated and hosts the GEF and organises the biannual Cabinet retreats which perform an evaluative function of government MDAs. OPM was also instrumental in directing the inclusion of a specific chapter on M&E in the last 3-year PEAP period. It is because of such reforms that the PEAP Evaluation itself was undertaken and completed, in July 2008, with a view to informing the preparation of Uganda’s 5 year National Development Plan (NDP) beginning in 2009 and to provide external accountability information to donors who had contributed to the PEAP (Davies, 2009).

2.6 ROLE OF THE FINANCE, AUDITING AND RELATED AGENCIES WITH M&E

Whereas MDAs have individual M&E systems, in some cases a group of ministries and departments come together and form a sector cluster to, among other things, address various M&E aspects, for instance, the accountability sector is headed by the Office of the Auditor General and includes the Directorate of Ethics and Integrity; MFPEd, Inspectorate of Government (IGG); Uganda Bureau of Statistics (UBOS); Public Procurement & Disposal of Assets Authority (PPDA) and Uganda Revenue Authority (URA). The main objectives of this sector are to encourage citizens’ demand for accountability, increase value for money in service delivery, ensure compliance to procedures, effective budget preparation, tax collection and monitoring. (GoU, 2010a: 20).

2.7 INTERRELATIONSHIPS AMONGST M&E AGENCIES

The Draft NM&E Policy (2010) lays out the roles, responsibilities and relationship of public institutions in performing M&E, as shown in Table 1.

TABLE 1: KEY M&E AGENCIES AND THEIR ROLES

Agency	M&E Function
The Office of the President	<ul style="list-style-type: none"> • Conducts monitoring of key government programmes to generate policy advice for cabinet and the President; • Tracks the implementation of cabinet decisions; • Reports government policies and results through the Annual State of the Nation Address by the President;
OPM	<ul style="list-style-type: none"> • Provides leadership across government sectors and ensures proper coordination and oversight of government M&E activities; • Harmonises and standardises M&E procedures, practices and mechanisms across government sectors; • Provides technical support and oversight to planning units in MDAs and SWGs in the establishing of monitoring and statistics functions and the design and implementation of five year rolling evaluation plans; • Designs, commissions, quality controls and disseminates national public policy; • Evaluates in line with the five year rolling evaluation agenda of cabinet; • Reports to cabinet periodically on government performance and results; • Monitors the implementation of the M&E Policy;
MFPEd	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinates the preparation and presentation of the national budget; • Reallocates financial resources to support statistics, monitoring and evaluation functions at MDA and LG levels through establishing a VF output in the chart of accounts, with budget ceilings set to this output in line with this policy; • Monitors budget execution and progress on MoU’s commitments to promote efficiency and effectiveness of all public spending; • Releases timely and quality information on budget execution; • Reports periodically to cabinet and parliament on budget preparation, execution and performance;
NPA	<ul style="list-style-type: none"> • Prepares results-orientated medium and long-term plans at national level; • Works with MFPEd in the preparation of the annual budget, medium and long-term expenditure frameworks to support the national plans; • Assists ministries and local governments in preparing results-orientated plans and budgets; • Analyses progress in tackling constraints to national development in line with the National Development Plan; • Monitors and reports periodically to parliament on national development;
All Sector Working Groups	<ul style="list-style-type: none"> • Develop and implement a five-year sector strategic investment plan (SSIP), containing a results-orientated monitoring matrix and 5-year evaluation plan; • Produce an annual Sector Budget Framework Paper (SBFP) derived from the SSIP; • Establish and maintain a monitoring and evaluation function within the SWG Secretariat; • Ensure proper coordination and oversight of M&E activities in their sector; • Hold biannual performance reviews to assess progress against targets, and for upwards reporting;
MDAs	<ul style="list-style-type: none"> • Produce annual results orientated Ministerial Policy Statements (MPS), linked to the corresponding SBFPs and SSIPs; • Ensure that all MDA planning units assign one or more positions responsible for statistical production, monitoring and evaluation; • Ensure that a management information system is in place and functioning; • Plan and budget for monitoring and statistics annually. A minimum of 3% of the non-wage recurrent budget and 2% of each project budget will be allocated to monitoring; • Hold quarterly MDA performance review meetings to determine progress towards output targets;
LGs (Districts)	<ul style="list-style-type: none"> • Produce results orientated local government development plans and annual budget framework papers; • Ensure proper coordination of monitoring activities at district and lower local government (LLG) levels; • Provide timely and quality data on relevant performance indicators to MoLG, MFPEd and line MDAs; • Ensure that all Local Government Planning Units assign one or more positions responsible for statistical production, monitoring and evaluation; • Utilise M&E findings to inform programme, policy, and resource allocation decisions;
Others (CSOs and Private Sector)	<ul style="list-style-type: none"> • Participate in public sector planning processes at Local Government and sector levels; • Provide timely and good quality data on the financial and physical implementation of projects for which they are the executing agency to the relevant MDA or LG; and • Participate in discussion and decision-making committees at programme, sector and national levels that review and comment on public sector performance.

3. DETAILED M&E SYSTEMIC COMPONENTS

3.1 TOOLS, COMPONENTS AND EVALUATION METHODOLOGIES WITHIN THE SYSTEM

Evaluation tools presently used by government include Ministerial Policy Statements and Budget Framework Papers, which specify output and outcome indicators as well as targets for measuring performance of respective institutions and sectors. Others are Half-Annual and Annual Cabinet Retreat to review government performance, Community Information System (CIS), Annual Budget Performance Report (ABPR) and *Barazas*. See Table 2 for details.

TABLE 2: M&E COMPONENTS AND TOOLS IN UGANDA

Component/sub-component	Tool
Monitoring	
Financial monitoring	Output Budget Monitoring Tool, financial audits
Physical monitoring	Value For Money audits
Outcome/Impact	Household , Beneficiary Surveys
Evaluation	
Impact Evaluations	Beneficiary Surveys, Citizen Report Card
Mid-term/final Evaluations	Administrative data, Beneficiary Assessments
Ex-ante/Baseline Evaluations	Household Surveys, Literature Review
Inspection and Control	
Financial Auditing	Audit reports
Supervision	Supervision and monitoring reports

Process evaluations, based upon routine monitoring and social research are common. They largely involve analysis of administrative data, performance measurement data and Management Information Systems. The Bi-annual Government Performance Report provides a rich summary of findings from all these sources facilitated through the Output Budgeting Tool (OBT).

Impact evaluations are often done through a before-after approach, where outcomes are typically measured at one point in time before programme implementation then at another point in time after implementation. There is limited use of experimental designs, specifically randomised control trials, due to ethical concerns and also because the need for them is often not considered at the project design stage. Nevertheless, a few successful attempts at experimental designs have been noted especially in agricultural and medical research. In social research, a special case is the Northern Uganda Youth Opportunities Project.

3.2 MEASUREMENT SYSTEMS / DATA COLLECTION AND ANALYSIS

There are three major sources data for M&E in the country namely; Programme Performance Information, Social, Economic and Demographic statistics and Evaluations. Social, economic and demographic statistics are available from routine surveys and decennial censuses. Social research mainly comprises primary data collection activities through large-scale quantitative surveys, qualitative surveys, case studies and literature reviews. These include the Uganda National Household Survey, National Service Delivery Survey, Uganda Service Provision Assessment and the Uganda Demographic and Health Survey among others. In comparison to administrative data, social, economic and demographic statistics are compiled and disseminated officially by the Uganda Bureau of Statistics (UBOS). Data UBOS are of good quality and highly respected. Qualitative surveys are mostly done by MISR and MFPED alongside regular national quantitative surveys. The qualitative data is often used to provide a deeper understanding of quantitative findings.

The MFPED has introduced the Output Budgeting Tool which is currently the largest single database of annual performance plans and budgets. A few ministries for example, Education, Health and Local Government have internal Management Information Systems which are used to collect routine data.

Administrative data is drawn from all the above sources by government institutions in the course of fulfilling their mandates and implementing policies. The data mainly includes output and outcome information useful for strategic and annual performance plans/ budgets. It is collected at both central and local government administrative levels.

In Uganda, data is collected and collated both by MDAs including UBOS, though not all data and reports are used. Whereas some MDAs, notably UBOS, Ministry of Health, Ministry of Education and Sports, and Uganda Revenue Authority (URA) have fully-fledged databases and relatively high quality data that are periodically collected, stored, analysed and disseminated, the capacity for data management is generally poor for most MDAs. Most MDAs remain dependent on the UBOS for collection, analysis and presentation of statistics from which they can generate information for use in policy and operation. While the low levels of capacity for MDAs is relative and in varying scales, generally data collection at MDA level remains inadequate, non-sustained and at times not being conducted on many indicators. As a result, data is scanty and scattered in various offices, departments and projects that run under the MDAs, which poses challenges in utilizing such data (UBOS, 2010).

Most MDAs face both manpower and financial resource constraints to undertake sustained data collection and maintenance of a meaningful database. Economists and statisticians at MDA levels are already burdened with many responsibilities and do not have either the time or resources to collect comprehensive data on desired phenomena from time to time. The IT infrastructure in most MDAs remains poor with most computers in offices and departments not networked. As a result, pieces of scattered data remain un-coordinated, non-synthesised and un-published for the knowledge and use of the public. This scenario is exacerbated by a lean function of M& E framework in most departments and agencies.

3.3 QUALITY OF ADMINISTRATIVE AND OTHER DATA AVAILABLE IN THE COUNTRY

The quality of administrative data, in terms of accuracy, validity, timeliness and completeness is still low. A good number of indicators do not measure actual performance but processes such as the number of workshops and meetings attended and targets are often set unrealistically high or low in many sectors. Many institutions do not have operational MIS for collection, storage and retrieval of data. Furthermore, many institutions lack requisite technical capacities to compile, maintain and update the databases. The tools used to collect the data hardly benefit from periodic revision to align them to contextual and policy changes.

Panel surveys and administrative data, notably collected from districts, usually comes too late to feed into the production of Government Annual Performance Reports for the cabinet retreats, which leaves it underutilised in policy making. Overall, the challenge still remains of dissemination and utilisation of the data produced.

However, the Plan for National Statistical Development (PNSD) under UBOS has made good strides at strengthening administrative data systems across the country. The new national policy on public sector monitoring and evaluation, drafted by OPM with UBOS and other stakeholders, going before cabinet for discussion, also addresses the issue of the organisation of the statistics, monitoring and evaluation functions across ministries, departments, agencies and local governments, providing for minimum standards of staffing, systems, processes and financial resources required, (UBOS, 2007).

3.4 PROFESSIONAL CAPACITY FOR M&E

M&E is by its very nature multi-disciplinary. To ensure that M&E is methodologically sound, participative, inclusive and development oriented, it is useful to have skills in data and information management and communication. Institutions with specific competencies related to M&E in Uganda are listed in Table 3, by category of their specific competencies.

TABLE 3: INSTITUTIONAL LOCATION OF EXISTING PROFESSIONAL CAPACITY FOR M&E IN UGANDA

M&E competencies	Institution/organisation
Data collection skills	UBOS, Makerere's Institute of Social Research (MISR), Institute of Statistics and Applied Economics (ISAE), OPM, Budget Monitoring Unit (BMAU) and some NGOs
Data quality assurance	UBOS, ISAE
Statistical analysis	UBOS, ISAE
Economic impact and econometric analysis	Economic Policy Research Centre (EPRC), Faculty of Economics and Management (FEMA)
Policy analysis and implementation	OPM, Policy Implementation Coordination(PIC), NPA, MFPEP
Participatory M&E	MISR, DRT, MFPEP and some NGOs e.g., Uganda Debt Network, Deniva and Community Development Resource Network (CDRN)
Poverty measurement and monitoring	UBOS, MFPEP, MISR and some NGOs e.g., Uganda Debt Network, Deniva and Community Development Resource Network (CDRN)
Gender analysis and dynamics	Ministry of Gender, Labour and Social Development (MGLSD), MUK (School of Gender Studies), FEMA, United Nations Entity for Gender Equality (UNWOMEN)

Professional skills and experience in M&E exist but the available few individuals with skills and experience are scattered in various MDAs and NGOs all over the country. Professional M&E competency exists in institutions such as MFPEP, OPM, NPA, MoPS, MoLG and various NGOs and academic units like Makerere University, whereas some MDAs, notably UBOS, Ministry of Health, Ministry of Education and Sports, and Uganda Revenue Authority have fully fledged databases with relatively high quality data that are periodically collected, stored, analysed and disseminated; the capacity for data management is generally poor for most MDAs. Most MDAs remain dependent on the UBOS for collection, analysis and presentation of statistics from which they can generate information for use in policy and operation. While the low levels of capacity at MDA level is relative and in varying scales, generally, data collection at MDA level remains inadequate, non-sustained and at times not being conducted on many indicators. As a result data is scanty and scattered in various offices, departments and projects that run under the MDAs. This has posed a serious challenge for MDA representatives collecting data on most variables, (UBOS, 2010).

Most MDAs face both manpower and financial constraints to undertake sustained data collection and maintenance of a meaningful database. Economists and statisticians at MDA levels are already burdened with many responsibilities and do not have the time and resources to collect comprehensive data on desired phenomena, The IT infrastructure in most MDAs remains poor with most computers in offices and departments not networked. As a result, pieces of scattered data remain un-coordinated, non-synthesised and unpublished for the knowledge and use of the public. This scenario is exacerbated by a lean function of M&E framework in most departments and agencies.

Most of the existing M&E systems emphasise monitoring rather than evaluation. Where it exists in government, it is mainly in planning units, projects and evaluation units, as well as in policy analysis units. This is usually related to donor funded projects where evaluation is linked to project output and therefore donor conditionality. In such cases, experts can be out-sourced and have their contracts terminated as the project they worked on winds up, which impedes institutionalization of M&E capacity. Hauge and Mackay (2004) have correctly observed that to the extent that capacity development efforts have been tied to donors' individual rulebooks and requirements, donors have been part of the M&E problem, rather than its solution. In a similar manner, a number of M&E reports are produced by consultants with varying participation of national civil servants resulting in limited national ownership. This affects implementation and sustainability of proposed solutions.

M&E is undertaken by various units of government and at various levels. But as shown earlier in Table 3, few levels and units have the necessary competencies. There is a lack of basic skills, such as data collection and analysis, building of M&E results chains and plans, setting evaluation questions, report

writing, evaluation methodologies, drawing terms of reference (TOR) for evaluations, managing evaluation contracts and specifically in monitoring, there is weakness in indicator targets and outcome determination or definition. This is especially true at the local government level, where as noted by Schacter (2000), there is less capacity for M&E. The exponential growth in the number of local governments and the inability of government to match this growth with budget releases necessary to hire M&E professionals adds a complexity to an already difficult situation. Whereas each local government is supposed to have a district planner and a district economist, both of whom are essential personnel in M&E, most of the districts, especially the newly created ones, do not have qualified personnel to fill any of those positions. In the case of the older districts, budgetary constraints have meant that one person sometimes performs at least two of the four roles of statistician, planner, economist and population officer.

The experience of the civil society in Participatory Poverty Monitoring has demonstrated presence of professional competencies in some NGOs. Indeed previous studies have confirmed that the civil society can handle some M&E functions better and at lower cost than government, for example, inspection of school facilities by local parent teacher associations (Hauge and Mackay, 2004). NGOs like Uganda Debt Network, Deniva and CDRN have demonstrated their competencies by undertaking qualitative poverty monitoring studies, disseminating them and thereby boosting the utilisation of M&E data.

BOX 1: ASSESSMENT OF CAPACITY OF M&E IN GOVERNMENT: A CASE OF OPM

The Office of the Prime Minister has a department in charge of the government M&E function. In order to strengthen the already existing staff capacity, a team of research fellows has been recruited under the Strengthening Evidence- Based Decision Making 11 (SEBDM II) project. Part of the team supports regular monitoring of government performance through annual and semi-annual reviews, while the other has been specifically recruited to support establishment of the Government Evaluation Facility (GEF). While the M&E function at the OPM has recently been re-vamped, routine M&E is still not well embedded across other sectors of the public service. Key concepts of monitoring, evaluation, performance and supervision are not necessarily understood the same way by professionals and other civil servants. In fact compliance-based controls are still predominantly perceived as a major tool for M&E. The OPM has been building capacity in M&E, and has recruited about 40 economists/ statisticians who have been undergoing hands-on training in M&E. This capacity is reflected in OPM's production of a high quality Government Performance Report twice a year, discussed by cabinet in a retreat and based on ability to make decisions.

3.5 LEVEL OF PROFESSIONALISATION OF M&E

M&E is yet to be upgraded to its desired level both in the government and academia. Institutionalisation of M&E as a measure of professionalisation of M&E in government is not keenly followed. The M&E function is usually handled at unit or section level. Only in rare instances has it been accorded department or directorate status. Such a high status goes hand in hand with greater budgetary allocations for M&E activities and underscores the respect and acceptance that government attaches to M&E. M&E is still considered as a costly and more or less useful activity; funds are seldom allocated to M&E for this reason. Only recently, a virtual evaluation fund has been established at OPM under the GEF, through which major evaluations have been appraised and commissioned. In addition, there is limited on-job training and mentoring in M&E. In various academic institutions, M&E is usually taught as a subsidiary subject, more commonly through customised short courses.

In terms of staff with skills in M&E, although a good number exists in MDAs, there is need to train more staff on the basic skills such as data collection and analysis, building of M&E results chains and plans, setting evaluation questions, report writing, different evaluation methodologies, drawing TOR for evaluations, managing evaluation contracts, etc. Information from key informants (KIs) at the OPM reveals that building capacity in M&E is on-going with the recruitment of 40 Economists/Statisticians. These have been undergoing hands-on training in M&E.

Much of the capacity that is being built is tailored towards evaluation of government implemented programmes more than monitoring. Apart from performance reports produced, there is little capacity in Government for evaluating public project investments. It is estimated that only about 10% of project investments in the country have undergone evaluations. Specifically to monitoring, it is argued, there is weakness in indicator targets and outcome determination or definition. The level of professionalisation of M&E can therefore be described as lacking, especially in knowledge, specialised skills and ethical guidelines.

3.6 UTILISATION AND FEEDBACK INTO THE POLICY, PLANNING AND BUDGETING PROCESS

The objective of an M&E system is to achieve intensive utilisation of data generated by the system. In Uganda, the utilisation of M&E data is still very low. The biggest constraints to M&E capacity and use are in the policy and institutional environment that surrounds the M&E function. In particular, the structure of incentives, decision-making practices and public service management culture. The policy level demand of M&E products for decision making is still low and the culture of managers seeking M&E data to improve performance is still evolving. The incentive framework is also still too weak to drive M&E practices in public service systems. Limited utilisation is also attributed to poor methods of information dissemination and the inability of the institution to build capacity for the timely generation and distribution of information.

In addition, where M&E activities are largely out-sourced to consultants, there is less acceptance and utilisation of the M&E data by the would be users. Lack of a feeling of ownership, or lack of commitment to an evaluation may be an inevitable result in cases where many stakeholders are not consulted about the objectives or design of the evaluation, are not involved in implementation and have no opportunity to comment on the findings, (Bamberger, 2008). This is especially true of donor-funded projects, where the donor takes over the evaluation role by contracting a consultant, who reports mainly to the donor and less to the main stakeholders, other than sharing with them a copy of the findings. The government in this case is treated as a beneficiary, rather than the benefactor that it should be.

The strength of an M&E system is partly reflected in how much of the data generated by that system is absorbed into the policy, planning and budgeting processes. Citing a World Bank study of Chile's M&E system, Mackay (2006) noted that the Chilean government's evaluations (which are outsourced to consultants and to academia) are used by the finance ministry for its resource allocation decisions within the budget process and to impose management and efficiency improvements on sector ministries in the programs for which they are responsible (Mackay, 2006:3). Similarly in Uganda, the MoLG, which conducts annual performance inspections of local governments, uses such data to reward or penalise the best performing and the underperforming LGs respectively. Although incentives are an important part of increasing demand for M&E (Mackay, 2006), the incentives given by MoLG encourage better performance along a set of indicators, rather than a strong appreciation of M&E and its use in policy, planning and budgeting.

Recently, however, following the establishment of the GEF, the evaluation agenda and priorities are decided by cabinet and based on emerging needs for evidence. There is an increasing demand for accountability and evidence by decision-makers at central and Local Government levels due to sensitization and understanding. At the central level, the Government Annual Performance Report has become a critical output for measuring performance of sectors against agreed targets. At the local level there is noticeable participation in monitoring activities through various community fora, for example the *Barazas*. Therefore these are indicators that evaluations have been utilised by programmes and projects to assess their impact and review the design of on-going interventions. However, priority tends to be given to M&E reporting for donors to enable further fund releases rather than on assessing the performance of public programs. A number of M&E reports are produced by consultants with varying participation by national civil servants. As a result, national ownership is limited, as they find the proposed recommendations often too complex to interpret or not congruent with institutional realities.

The utilisation of M&E data is therefore low especially in informing policy development. The policy level demand of M&E products for decision making is still low and the culture of managers seeking M&E data to improve performance is simply evolving. The incentive framework is also too weak to drive M&E practices in public service systems. This is exacerbated by poor methods of information dissemination, inability of the institution to build capacity for the timely generation and distribution of information. Despite these limitations of data utilisation, it is important to note that at times the available M&E data have been used to inform cabinet and hence parliament in the event of strategic decision making. Panel survey and

administrative data, notably collected from districts, usually come late to be utilised for major fora, such as for the production of Government Annual Performance Reports for the cabinet retreats, which leave much data from the grassroots underutilised in policy making,

4. GOOD PRACTICE CASE EXPERIENCE: THE *BARAZAS*

4.1 BACKGROUND TO THE *BARAZAS* INITIATIVE

The *Barazas* is one of the most recent M&E initiatives of the GoU. It was initiated by the President and launched in 2009 by the OPM. *Barazas* draws from the Swahili language word for a meeting or forum and can be termed as the citizens' demand for accountability. Accordingly, the *Barazas* constitute a forum where the citizens meet to hold local government officials to account for the resources spent on public programs. The *Barazas* bring together three major stakeholders namely: central government (policy-makers); local governments (public service providers); and citizens (public service users). The main objective of this presidential initiative is to improve accountability and transparency in the delivery of public services by providing the opportunity for citizens to obtain information about the resources received, what services are delivered and the amount of resources spent, so that they can ask questions. By the end of 2011, *Baraza* meetings had been held in 40 Districts out of 112, with each of these districts holding at least two meetings i.e., the minimum as per the *Baraza* Guidelines.

4.2 KEY CHALLENGES THE *BARAZAS* SEEK TO ADDRESS AND PERFORMANCE

The key M&E challenges the *Barazas* seeks to address are embedded in the objective of this initiative. According to the OPM (2010) the objectives of the *Barazas* include the following:

- Establishment of a public information sharing mechanism, providing citizens with a platform to influence government development programmes.
- Institutionalise downward accountability to bring about improvement in public service delivery and transparency in the use of public resources.
- Instil a home grown culture of independent citizens monitoring for constructive criticism to improve public service delivery to sustain the wellbeing of the people.
- Enhancement of the central Government's responsiveness to citizens' development demands and public service delivery concerns.

Barazas are intended to further support M&E at the LG level. The initial focus of the *Barazas* is on five priority sectors, all of which benefit from the Poverty Action Fund (PAF), Agriculture, Education, Health, Roads and Works and, Water, Environment and Sanitation. Thus, the focus of the *Barazas* is mainly on the services on which the bulk of central government transfers to the LG is spent. *Barazas* help the civil and political leaders to explain to the community what LG does, the amount of funds received from central government and how they are spent. Through *Barazas*, government leaders and implementers get to know issues that affect their citizens, and allow them to make an input. *Barazas* represent a mirror through which sectoral departments reflect on themselves and take action. Some of the key informants (KI) interviewed for this study had this to say on *Barazas*:

"Barazas help us to check ourselves, clean our house so as to improve on service delivery...they bring out community dynamics" (KI, Luwero, district)

"Barazas bring out what people would not have been able to know when pertinent questions are raised by the citizens. They make the grassroots community members part and parcel of government programmes, and the make people develop a feeling that government technocrats and implementers are accountable to them" (KI, OPM).

It is noted that the *Barazas* initiative is attaining its objectives and especially in strengthening the decentralization policy and democratization process. Further, the *Barazas* is a strategy to enhance effective citizens' participation and involvement to influence the local community and national development process. The ultimate value addition of the *Barazas* according to OPM (2010) is the downward engagement with the citizen. Other achievements of the *Barazas* so far attained have been synthesised from key informant responses, both at the national and local level, and include the following:



- *Barazas* are leading to improved and open accountability and service delivery resulting into a sense of ownership of government programs by the local communities;
- *Barazas* have established a forum for information sharing as demonstrated by the new wave of consciousness by the public servants in the 40 districts where *Barazas* have been conducted. Citizens in those areas feel empowered to demand for information on service delivery without fear or favour;
- The demand for more *Barazas* by districts and communities where *Barazas* have been held is a clear indicator of achieving the objective of demanding for accountability; and
- The changes that have resulted from *Barazas*, like transfer of some technical staff, especially those whom communities have raised complaints against, are signs of achieving the objective of service delivery improvement and accountability.

4.3 ORGANISATION OF THE *BARAZAS*

Under the guidance and supervision of the OPM, at the national level there is a Core Team (CT) known as the National *Baraza* Team (NBT). This comprises of National Monitoring and Evaluation Technical Working Group (NM&E TWG), Line Ministries, Civil Society, the LG Finance Commission and Ministry of Public Service. At the inception of the *Barazas*, the tasks of the NBT included working out modalities for implementing the initiative as an educational Citizens' Forum and to provide back-up support during community validation and participatory appraisal. Although the convener of the *Baraza* is the OPM with a designated component manager, LGs are mandated to mobilise the citizens for attendance.

By the end of the June 2012, it is expected that the programme will have reached all of the 112 districts of the country and these will be conducted twice every year (mid-year and end of year) under the stewardship of the Resident District Commissioners (RDC) with oversight from OPM (NRM Manifesto, 2011-2016). The RDC, who is not a civil servant, is an appointee of the President and a member of the ruling party.

Prior to the day of the *Baraza* both the OPM and sub-county/LG mobilise the citizens to attend the *Baraza*. Using a mobile van with a public address system, the sub-county is traversed by officials inviting citizens to come and attend the *Baraza* on a given day, venue and time. Other channels of communication include adverts on local radio stations and placing adverts at strategic places such as in the local trading centres. On the day of the *Baraza*, the RDC presides for the occasion and is joined by the Chief Administrative Officer (CAO) who is the district chief accounting officer. The office of the CAO receives funds from central government for implementation of core programmes.

On the day of the *Baraza*, the five District Sector Frontline Coordinators of key sectors present what the plans were, the amount of funds received and on what activities these funds were spent. After the presentation by each of the five Coordinators, the citizens come up to confirm or doubt what has been presented to them. In the presence of the RDC, CAO and representatives from the OPM, the Coordinator is asked to explain when the presentation made is doubted by the citizens. In situations of outstanding issues, the RDC is required to make a follow-up and report to the OPM. This follow-up function by the RDC seems to be inadequately performed due to lack of appropriate facilitation and the fact that the RDC has several other functions to perform.

Nonetheless, the RDC reports to the OPM regarding the establishment of the *Barazas*. This responsibility is in line with the Local Governments Act 1997 (Ch 243). The Act, among others, provides that RDC shall monitor and inspect the activities of local governments and may draw the attention of any relevant line ministry to the divergence from or non-compliance with government policy by any council within his or her area of jurisdiction. Institutionally, the RDC has the responsibility to ensure that issues raised during the *Baraza* are addressed and is required to give feedback to the citizens. Given the fact that the RDC is an appointee of the President and a member of the ruling party can be construed to be partisan and simply meant to drive the agenda of a ruling party. This political clout that the RDC wields might compromise the effectiveness of the *Barazas* as citizens' M&E platforms for demanding accountability.

The *Barazas* represent what Jenkins and Goetz (1999) called a social audit which depends upon a principle of collective and very local verification of official accounts, as it is only at the local level that the many small diversions of funds, which go unnoticed in massive formal audits, can be detected. In their study of the *jan sunwais*-or 'public hearings', in India, Jenkins and Goetz (1999) found that these hearings not only exposed the misdeeds of local politicians, government engineers and private contractors, in a number of cases leading to voluntary restitution, but also demonstrated the potential for collective action among groups that tend to shun organised 'political' activity (Jenkins and Goetz, 1999: 605). *Barazas* are meant to provide for community

watching and monitoring of the public service providers, and demand for accountability i.e., grassroots level M&E. During this pilot period, the key sectors focused on agriculture, water and sanitation, health, education and roads. Others have called such a system like the *Barazas* a direct democracy where citizens are the "owners" of government and should therefore be involved in the decisions of the state (Yang and Callahan, 2005).

Jenkins and Goetz (1999) have studied the operation of community public hearing and underlined the importance of access to official documents if such public meetings (or hearings) are to be effective avenues of holding public officials accountable. Likewise, citizens participating in *Barazas* need access to information, to make their participation more meaningful. The case of the *jan sunwais* shows that such access to official documents can be frustrated by local government officials, who fear exposure and interdiction. In the Indian case, although there were legislative and regulatory reforms to provide a legal basis for local efforts to obtain official documents, the state government continued to vacillate in response to this demand (Jenkins and Goetz, 1999). As the citizens engage with public officials, their knowledge of key policies and the laws on which they anchor their evaluation of government performance is critical for the citizens to effectively hold the public officials at the LG level, accountable.

4.4 POTENTIAL OF THE *BARAZAS* TO INFORM POLICY, PLANNING AND BUDGETING

The *Barazas* initiative is still very new with less than half of all the districts covered. Despite this limitation, it is clear that at the end of the *Baraza* discussion, recommendations are made and fed into the work plans and other findings are addressed to an appropriate ministry/sector for further action. *Barazas* may, therefore, lead to policy change or revision with the feedback from the citizens also enabling government to rate itself on how it is performing.

4.5 LEARNING LESSONS

One major lesson so far is that the interest of local community members in how government funds are being spent is a catalyst for effective M&E. For the *Barazas* to be effective and appreciated, accountability and transparency must be emphasised at all levels of governance i.e., national and local levels. Finally, government responsiveness to issues raised during the *Barazas* needs to be swift and communicated to the grassroots citizens, if the morale in the whole initiative is to be sustained.

4.6 CHALLENGES FOR THE FUTURE

Although not more than three years since the first *Baraza* was conducted, a few challenges are noticeable. These need to be addressed for the original objectives to be realised. They include the following:

The *Barazas* are still relatively new, as there were only launched in 2009 and only a few Districts have been covered. However, even Districts which have been covered, *Barazas* have only been held at very few sub-counties, leaving the rest of the country uncovered. Rolling-out to the rest of the sub-counties that are not yet covered is a big challenge;

During the *Barazas*, key questions and issues are raised by the citizens, but several remain unanswered by respective technocrats and officials or are ambiguously attempted, which potentially creates negativity about the *Barazas*. As one informant succinctly put it:

"In the Barazas so many issues are brought up, but when concerned officials go back, nothing is done...even organizing for feedback sessions is yet to happen if members have aired out their concerns, there is need to furnish them with feedback," (KI, Luweero district)

- The citizens at the grassroots want to emulate examples at the top regarding accountability of public resources and once this example is deemed not forthcoming, the whole essence of the *Barazas* is bound to be questioned. As a sub-county official noted:
"The top must set an example—if we need to carry out proper monitoring and accountability at the grassroots, it should begin at the top/centre so that the lower levels can emulate the good practice," (KI, Luweero district).
- Thus, unless those at the top come to the fore as an example where monitoring and accountability are not only talked about, but practiced, it will be difficult to enforce at the local level;
- Local government civil servants and technocrats contend that *Barazas* can be abused and turned into a platform for politicians and central level technocrats to attack lower carders in order to justify their failures. "Even politicians come to attack civil servants in order to exonerate themselves", remarked a KI in Luweero district.



- *Barazas* require a lot of movement, planning and other preparations. The citizens move long distances, spend the whole day at the venue without lunch, apart from bottled water or a soft drink. It would be unlikely that most people who attend the initial *Baraza* would turn up in big numbers if another *Baraza* were to be organised due to the lack of comforts around the experience;
- Often the OPM designs the message in the advert inviting citizens for the *Baraza*, but the tone is often vindictive or judgemental i.e., portraying the LG implementers and coordinators as corrupt or “thieves” or “crooks”. One instance in Luwero was reported where the advert read “muujje mubateke kuninga”, literally translated “you come and crucify them/put them at task to explain”. So people come to these *Barazas* with an already biased mind, determined to question and crucify the “dishonest and un-transparent” LG officials; and
- Managing expectations and the districts, ensuring that recommended actions are undertaken.

5. CONCLUSIONS

The conclusions also double as proposed action points to improve the Ugandan government’s M&E system. This review of Uganda’s M&E system revealed progress and gaps. In terms of progress, the M&E system is noted to have innovative approaches such as the *Barazas*, which aim at empowering citizens to demand accountability and value for money in service delivery. The decision of government to place M&E under OPM itself, hosted in the politically significant and respected Office of the President is a step in the right direction of political ownership, which is critical for buttressing M&E growth and utilisation in the country. Nevertheless, the sheer number of M&E systems creates a challenge of coordination, the latter being exacerbated by lingering controversies in M&E coordination caused by inconsistencies in the legal framework that gives conflicting M&E mandate to the NPA and the OPM to oversee government M&E.

Overall, Uganda’s M&E system is facing capacity challenges to design and manage M&E systems that not only cover performance, but also track outcome and impact of service delivery. A redress to improve the country’s M&E system will most likely include the following:

- Greater convergence of existing M&E systems, to reduce, harmonise and minimise duplication and resultant waste of human and financial resources;
- Urgent attention at the local government level, where there are serious capacity gaps for M&E;
- Greater government and donor commitment to increased funding for building M&E capacity in form of:
 1. Decentralised, effective and diverse training targeted at a critical mass of civil servants. A two-tier capacity building program combining training and technical support to foster implementation of know-how and skills acquired by the trainees in their institutions. Participation of mid-level officials in these training programs should be emphasised;
 2. Recruitment of appropriate specialist skills including individuals with appropriate sector expertise;
 3. Institutional support to M&E national units and information systems through training of existing staff, including line management and M&E specialists. On-the-job training, mentoring and structured skills transfer from academics, consultants and other external providers;
 4. Sensitization and policy discussion with policy makers: Professional exchange platforms to foster political, technical will and support from key decision-makers and policy-makers;
- There is need for more funding towards the GEF from Government and donors who have pledged to contribute to the Evaluation pool basket;
- Designate staff in the planning departments for statistics and M&E in all Government institutions in order to institutionalise M&E in Government;
- Strengthening of the M&E, planning and inspection units in other MDAs so as to enhance their data collection process. This can be through spanning the training opportunities to those MDAs;
- Establish a mechanism of taking corrective measures on information collected during the *Barazas*, and provide feedback to the grassroots citizens; and
- Enhance capacity of local governments to fully take charge of the *Barazas* including funds and leave the OPM to play a supervisory role.

BIBLIOGRAPHY

- Adam, S. Christopher and Gunning, Willem, Jan. (2002). Redesigning the Aid Contract: Donors ‘Use of Performance Indicators in Uganda.’ *World Development* Volume 30. No. 12: 2045–2056.
- Bamberger, M. (2008). ‘Enhancing the utilisation of evaluations for evidence-based policy making’. In Segone, M. (2008). ‘Bridging the gap: The role of monitoring and evaluation in evidence-based policy making.’ *UNICEF Evaluation Working Paper Series*, Issue 12: 120-142.
- Booth, D. and Lucas, H. (2001). Desk Study of Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems: Final Report. (London: ODI)
- Booth, D. and Nsabagasani, X. (2005). Poverty Monitoring Systems: An Analysis of Institutional Arrangements in Uganda. Working Paper 246. Overseas Development Institute. (London: ODI)
- Byamugisha, A. and Smith Rider, D. (2011). Giving National Direction through Evaluation: Uganda’s Evaluation of its Poverty Eradication Action Plan (1997-2007). Paper presented at the Second International Conference on National Evaluation Capacities, 12 - 14 September, 2011. Johannesburg, South Africa
- Davies, C. Ian. (2009). Mapping evaluation practice, demand and related capacity: Final Report prepared for Government of Uganda. Office of the Prime Minister. Nimes Secretariat
- European Commission. (2004). *Aid Delivery Method- Project Cycle Management Guidelines*. Volume 1. (Brussels: Europe Aid Cooperation Office)
- Foresti, M. and Sharma, B. (2007) ‘Voice for Accountability: Citizens, the state and realistic governance’ ODI Briefing Paper 31 (London: ODI)
- Gorgens, M. and Kusek, J. (2009). *Making monitoring and evaluation systems work. A capacity development toolkit*. (Washington: World Bank)
- GoU (2010a). National Development Plan 2010/11-2014/15, National Planning Authority, Kampala, Uganda.
- GoU (2010b). Government Annual Performance Report, Financial Year 2009/10. GoU (2010c). Ministry of Local Government Policy Statement 2010/11. (Kampala: OPM)
- Hauge, A. (2001). Strengthening Capacity for Monitoring and Evaluation in Uganda: A Results-Based Management Perspective. ECD Working Paper Series No.8. OED. (Washington: World Bank)
- Hauge, A. and Mackay, K. (2004). *Monitoring and Evaluation for Results, Lessons from Uganda*. Capacity Enhancement Briefs. Number 3. (Washington: World Bank)
- Hughes, A. (2002). Lessons Learnt on Civil Society Engagement in PRSP Processes in Bolivia, Kenya and Uganda: A Report Emerging From the Bolivian East African Sharing and Learning Exchange. Participation Group (Brighton: Institute of Development Studies)
- Jenkins, R. and Goetz, A. (1999). Accounts and Accountability: Theoretical Implications of the Right-to-Information Movement in India, *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 3, The New Politics of Corruption: 603-622
- Mackay, K. (2008). Helping Countries Build Government Monitoring and Evaluation Systems: World Bank Contribution to Evidence-Based Policy Making. In Segone, M. (2008). *Bridging the gap. The role of monitoring and evaluation in evidence-based policy making*, UNICEF Evaluation Working Paper Series, Issue 12: 88-97
- Mackay, K. (2006). *Institutionalisation of Monitoring and Evaluation Systems to Improve Public Sector Management. Independent Evaluation Group and the Thematic Group for Poverty Analysis, Monitoring and Impact Evaluation*, The World Bank, Evaluation Capacity Development (ECD) Working Paper Series No. 15. (Washington: World Bank)
- Marc, R. (2011). *Performance Budgeting*. Center for Learning on Evaluation and Results. (Washington: CLEAR)
- Ministry of Finance, Planning and Economic Development. (2010). Millennium Development Goals Report for Uganda 2010
- National Resistance Movement, *Prosperity for All – Manifesto*, 2011-2016. (Kampala: NRM Secretariat)
- NGO Forum. (2011b). Towards a Peaceful and Prosperous Uganda with Happy People, The Citizens’ Manifesto 2011 – 2016. Available at: http://ngoforum.or.ug/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=52&Itemid=29&limitstart=5



- Office of the Prime Minister (2011). *Government Annual Performance Report*. (Kampala: OPM)
- Office of the Prime Minister. (2010). *Final Draft National Policy on Public Sector Monitoring and Evaluation*. (Kampala: OPM)
- Office of the Prime Minister. (2006). *National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy*, Marianum Press (Kampala: OPM)
- Reinikka and Collier. (2001). *Uganda's Recovery: The Role of Farms, Firms and Government* (Washington: World Bank)
- Republic of Uganda (2003). *The Public Finance and Accountability Act, 2003*.(Kampala: Republic of Uganda)
- Republic of Uganda (1997). *Local Government Act 1997, cap 243*. (Kampala: Republic of Uganda)
- Republic of Uganda (2002). *The National Planning Authority Act, 2002* (Kampala: Republic of Uganda)
- Republic of Uganda Draft Report. (2010). *Consultancy on Preparations for the institutionalization of National Statistical Databank for UBOS Draft Report*. (Kampala: Republic of Uganda)
- Republic of Uganda, National Planning Authority (2010). *National Development Plan 2010/11-2014/15*. (Kampala: Republic of Uganda)
- Schacter, M. (2000). *Monitoring and Evaluation Capacity Development in Sub-Saharan Africa Lessons from Experience in Supporting Sound Governance*. (Washington: World Bank)
- Segone, M. (2008). 'Evidence-Based Policy Making and the Role of Monitoring and Evaluation within the New Aid Environment', in Segone, M. (2008). *Bridging the gap: The role of monitoring and evaluation in evidence-based policy making*, UNICEF Evaluation Working Paper Series, Issue 12: 16-45 and 120-142
- Uganda NGO Forum. (2011a). *Four Steps Forward, Six Back! The 2010 UGMP State of Governance Report For Uganda*. Available at:
http://ngoforum.or.ug/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=52&Itemid=29
- Uganda Debt Network. (2009). *Annual Report*
- World Bank. (2007). *How to build M&E systems to support better Government* (Washington: World Bank)
- Yang, K. and Callahan, K, (2005). *Assessing Citizen Involvement Efforts by Local Governments*. *Public Performance and Management Review*, Vol. 29, No. 2: 191-216.

Centre for Learning And Evaluation Results (CLEAR)

Graduate School of Public and
Development Management, University of
the Witwatersrand, Johannesburg

www.theclearinitiative.org