

Expériences du S&E dans une époque de
modalités de l'aide changeantes

Expériences des Revues Sectorielles Conjointes
(RSC) dans le secteur de l'éducation au
Burkina Faso, Mali et Niger

Nathalie Holvoet

Liesbeth Inberg

Institut de Politique et de Gestion du
Développement

Université d'Anvers

Belgique

Plan de présentation

1. Introduction: Programme de réformes S&E
2. Revue Sectorielle Conjointe (RSC): quoi et pourquoi
3. Données et méthodologie
4. Quelques conclusions
5. Points de discussion
 - 5.1. Trouver l'équilibre entre les problèmes systémiques et ceux de fond/contenu
 - 5.2. Trouver l'équilibre entre la responsabilité et l'apprentissage
 - 5.3. RSC en tant qu'espace d'alignement et harmonisation
 - 5.4. RSC et rétroaction

1. Introduction

- l'importance du S&E dans le nouveau paradigme de l'aide au développement
 - Approche basée sur l'évidence empirique et l'apprentissage interactif
 - Gestion axée sur les résultats
 - 'participation' des acteurs non étatiques

1. Introduction (cont.)

- Changements dans le paradigme d'aide → Programme de réformes S&E (voir 2005 DP)

Donneurs

- **Harmonisation**

→ coordination, rationalisation, échange d'information

- **Alignement**

→ S'appuyer sur et utiliser le système S&E du bénéficiaire

Bénéficiaires

- **Établir un système de S&E axé sur les résultats (voir indicateur 11)**

1. Introduction (cont.)

- Logique derrière 'harmonisation' et 'alignement'
 - S&E isolé d'un donneur est erroné
 - ✓ Énormes coûts de transaction
 - ✓ Déficit d'apprentissage
 - .manque d'évaluation d'impact (problème de biens publiques)
 - .apprentissage mutuel est réduit (au niveau du contenu et de la méthodologie)
 - ✓ Dans le context des nouvelles modalités de l'aide: inutile et contre-productif
 - .problème d'attribution
 - .obstacle pour l'amélioration du système S&E du bénéficiaire

1. Introduction (cont.)

- Progrès au niveau de la mise en œuvre: lent et difficile

	Bénéficiaires	Donneurs
Enquête 2006 DP	2 (29) cadres axés sur les résultats sont adéquats	18% missions conjointes 42% travail analytique conjoint 28% des donneurs utilisent le système S&E du pays partenaire (2004) GFP: 40%; passation des marchés: 39% (2005)
Enquête 2008 DP (Accra)	3 (54) cadres axés sur les résultats sont adéquats	20% missions conjointes 40% travail analytique conjoint GFP: 45%, passation des marchés: 43% (2007)

méthodologie, statistiques > problèmes systémiques

1. Introduction (cont.)

	Rwanda	Vietnam
Enquête 2006 DP		
Indicateur 11	C	C
Missions conjointes	9%	10%
Travaux analytiques conjointes	32%	21%
Utilisation des systèmes nationaux: GFP	39%	32%
Utilisation des systèmes nationaux: passation des marchés	46%	33%
Enquête 2008 DP(Accra)		
Indicateur 11	C	C
Missions conjointes	21%	17%
Travaux analytiques conjointes	42%	54%
Utilisation des systèmes nationaux: GFP	42%	63%
Utilisation des systèmes nationaux: passation des marchés	43%	59%

A=durable, B=développé, C=action prise, D=éléments existent, E=peu d'action

1. Introduction (cont.)

- Dilemme de l'oeuf & de la poule
- Solution? Démarche à deux voies
 - A. Mise en place & renforcement du système S&E du bénéficiaire: LT
 - B. Répondre, à court terme, aux besoins du système S&E en terme de responsabilité de rendre compte et apprentissage
 - ✓ Exercices S&E 'complémentaires' conformes aux principes DP
 - ✓ provisoire & adaptif
- Exercices potentiellement intéressants sur le terrain:
Revue Sectorielle Conjointe (Joint Sector Review)

2. Examen Sectoriel Conjoint: Quoi et pourquoi

- Pas de définition standardisée, ni de plan, ni de manuel
- Type d'appréciation de la performance d'un secteur
- Répondant aux besoins du système S&E du donneur & bénéficiaire
- Participation à grande échelle des parties prenantes
- Ample base d'information (secondaire & primaire)
- Discussions des conclusions pendant la Réunion de la Revue annuelle (Annual Review meeting)
- Produit justificatif principal: Aide Mémoire (AM)

2. RSC: quoi et le pourquoi (cont.)

- RSC: de plus en plus important mais insuffisamment étudié
- But de la recherche:
 - Appréciation des RSCs selon certains critères
 - ↓
 - Besoins S&E en terme de responsabilité et apprentissage
 - DP programme de réformes
 - confrontation avec des idées de la théorie de l'évaluation et d'autres pratiques liées au S&E

3. Données et méthodologie

- Sélection de l'échantillon

- CD Belge
- Perspective longitudinale
- Validité interne > validité externe

→ 18 RSCs dans le secteur de l'éducation au Burkina Faso (8),
Mali (5), Niger (5)

- Combinaison d'une étude de bureau et d'une étude de terrain

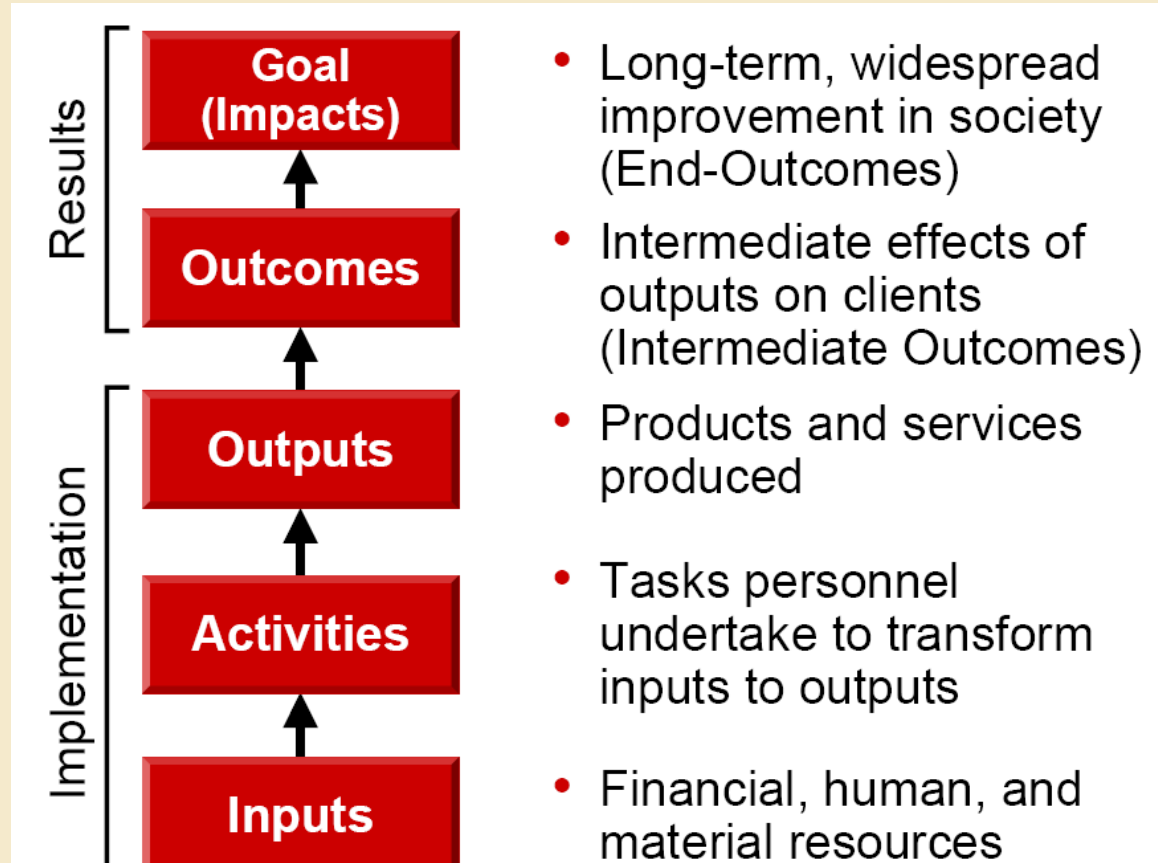
3. Données et méthodologie (cont.)

Cadre analytique

Obj. généraux	Eléments spécifiques
Besoins liés à la responsabilité de rendre compte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ au niveau du contenu (ressources, activités, produits, réalisations, impacts) au niveau sectoriel agrégé ▪ au niveau de l' appareil systémique, institutionnel sous-jacent
Besoins liés à l'apprentissage	<ul style="list-style-type: none"> ▪ au niveau du contenu et au niveau sectoriel agrégé ▪ au niveau de l' appareil systémique, institutionnel sous-jacent
Programme de réformes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ harmonisation (au niveau sectoriel + processus nationaux) ▪ appropriation/ rôle prédominant du pays partenaire ▪ participation à grande échelle des acteurs à l'intérieur & l'extérieur du gouvernement ▪ alignement ▪ renforcement des capacités S&E liées à l'offre & demande ▪ responsabilité mutuelle

4. Quelques conclusions

- Besoins liés à la responsabilité de rendre compte
 - Responsabilité de rendre compte > apprentissage
 - Suivi axé sur la mise en œuvre > suivi axé sur les résultats
 - Problèmes de contenu > Appareil institutionnel
 - Configuration institutionnelle → GFP, pas d'attention au système S&E au niveau sectoriel
 - ↑ attention à l'appareil sous-jacent (Niger)



Bron: Binnendijk (2000) geciteerd in World Bank Group. *International Program for Development Evaluation Training* (slide nr. 12 in Module 11).

4. Quelques conclusions (cont.)

- Besoins liés à l'apprentissage
 - Peu d'attention à l'analyse des relations causales et aux besoins liés à l'apprentissage, mais amélioration graduelle (Burkina Faso)
 - Qualité d'analyse faible mais amélioration graduelle (BF)
 - Accent sur plan d'usage des services
 - Qualité analytique du rapport de performance sectorielle est déterminante
 - Recommandations par rapport à la configuration institutionnelle mais pas de suivi systématique, pas d'amélioration

4. Quelques conclusions (cont.)

- Programme de réformes
 - efforts d'harmonisation au niveau sectoriel avec des processus centraux
 - harmonisation et coordination entre donneurs sont à l'ordre du jour + progrès
 - alignement pas vraiment à l'ordre du jour et le degré d'alignement actuel n'est pas clair
 - rôle prédominant des ministères opérationnels
 - participation à grande échelle des parties prenantes
 - Renforcement des capacités (RC) de demande et offerte S&E n'est pas considéré prioritaire
 - Efficacité des donneurs n'est pas un problème majeur, mais de plus en plus à l'ordre du jour

5. Points de discussion

5.1. Trouver l'équilibre entre les problèmes systémiques et ceux de fond/contenu

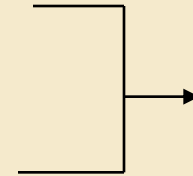
- Problèmes de contenu > appareil institutionnel
 - Compréhensible à court terme
 - mais ↔ logique du nouveau paradigme d'aide
 - Configuration sectorielle du système S&E
 - Rentable à long terme
 - Approche croissante à long terme
- Perspective changeante de l'RSC
- Plus de approches évaluatives systémiques
 - Meta - évaluation formative & cumulative
 - .faire le diagnostic de la qualité du système S&E (voir annexe 1)
 - Accent sur qualité du système S&E sectoriel & produits
 - Egalement RC de la demande S&E

5.2. Trouver l'équilibre entre la responsabilité et l'apprentissage

- RSC: curieux mélange d'objectives liés à la responsabilité et l'apprentissage
 - Pas facilement conciliable
 - ✓ Accent différent
 - ✓ Différents acteurs
 - ✓ Différence de méthodologies
 - Argument en faveur d'un arrangement pour les deux
 - ✓ ↓ désavantages q'une 'mesure de performance' limitée & isolée
- Reconnaissance des tensions inhérentes aux 2 objectifs
- Approche multi-partenaire hybride

5.3. ESC en tant qu'espace pour l'harmonisation et la coordination

- collaboration entre donateurs
- participation des bénéficiaires



traditionnellement
principes d'évaluation avec
la moindre conformité

→ RSC: potentiel de changer le cours des événements

- Coordination entre les donateurs que donnent soutien budgétaire et ceux qui n'en donnent pas
 - ✓ Valeur ajoutée pour les deux par rapport à la triangulation d'information
 - ✓ familiarisation avec le nouveau type d'exercice → ↓ parallélisme
- participation d'acteurs à l'intérieur du gouvernement
 - ✓ Apprendre en faisant RC
- participation des acteurs S&E en dehors du gouvernement
 - ✓ Utilisation de l'information: motive pour son recueil
 - ✓ Apprendre en faisant RC

5.4. ESC et rétroaction

- Peu de suivi systématique et d'intégration des résultats de l'RSC
 - Indique un appareil institutionnel déficient
- Configuration organisationnelle de l'RSC stimule la rétroaction
 - RSC lié à la Réunion de Revue Annuelle
 - ✓ Diffusion d'information
 - ✓ Argumentation et dialogue → ↑ usage (de 'processus')
 - RSC: pas un événement unique et indépendant
 - ✓ Contribution et rétroaction continue dans le processus de S&E
 - ✓ Besoin d'une équipe spécialisée (de l'agence de développement) sur le terrain
 - ✓ Besoin d'un groupe de travail solide dans le domaine du S&E (sectoriel)
 - RSC: Approche élargie du S&E

Références

- Bedi, T., Coudouel, A., Cox, M., Goldstein, M. and Thornton, N. (2006) *Beyond the Numbers. Understanding the Institutions for Monitoring Poverty Reduction Strategies*, Washington, D.C.: World Bank.
- Center for Global Development (2006). *When will we ever learn? Improving Lives through Impact Evaluation. Report of the Evaluation Gap Working Group*. Center for Global Development: Washington, D.C.
- Holvoet, N. and Renard, R. (2007a). "Monitoring and Evaluation under the PRSP: Solid Rock or Quicksand?", *Evaluation and Program Planning* 30: 66-81.
- Holvoet, N. and Renard, R. (2007b). "Monitoring and Evaluation Reform under Changing Aid Modalities: Seeking the Middle Ground in Aid-Dependent Low-Income Countries" *UNU-WIDER Research Paper No. 2007/52*, UNU-Wider, Helsinki.
- OECD/DAC (2007). *2006 Survey on Monitoring The Paris Declaration. Overview of Results*, Paris, OECD/DAC.
- OECD-DAC (2008). *2008 Survey on Monitoring The Paris Declaration. Effective Aid by 2010 ? What it will take*. Paris: OECD-Development Assistance Committee.
- Packer S. (2006). *Joint monitoring review missions in the education sector*. UNESCO : Paris.
- Wood, B., D. Kabell, F. Sagasti, and N. Muwanga (2008). *Synthesis Report on the First Phase of the Evaluation of the implementation of the Paris Declaration*, Copenhagen.
- World Bank (2005). *Enabling Capacity to Achieve Results – 2005 Comprehensive Development Framework (CDF) Progress Report*, Washington, D.C., World Bank, Operations Policy and Country Services.
- World Bank (2007). *Results-Based National Development Strategies. Assessment and Challenges Ahead*, World Bank: Washington DC.

Annexe 1: le diagnostic de la qualité du système S/E

- Jusqu'à présent pas de format standard pour le diagnostic (\leftrightarrow GFP) mais quelques propositions:
 - Readiness assessment & ten-steps approach of **Kusek and Rist (2004)**
 - EC ex-ante assessment for support to Sector Programmes (area 6: 'performance monitoring and client consultation mechanism') (see **European Commission, 2003**)
 - CIDA assessment of 5 Western African countries (**CIDA, 2002**)
 - The Institutional Dimension of PRS Monitoring Systems (see **PREM-WB Group, 2006**)
 - Assessment frameworks in independent research (see **Booth and Lucas, 2002**; see **PRSP Monitoring and Synthesis Project, 2003**; see **Holvoet & Renard, 2005**)

Cadre diagnostique dans Holvoet and Renard (2007a)

Topics	Question
I. Policy	
1 The evaluation plan	Is there a comprehensive evaluation plan, indicating what to evaluate, why, how, for whom?
2 M versus E	Is the difference and the relationship between M and E clearly spelled out?
3 Autonomy & impartiality (accountability)	Is the need for autonomy and impartiality explicitly mentioned? Does the M&E plan allow for tough issues to be analysed? Is there an independent budget?
4 Feedback	Is there an explicit and consistent approach to reporting, dissemination, integration?
5 Alignment planning & budgeting	Is there integration of M&E results in planning and budgeting?
II. Methodology	
6 Selection of indicators	Is it clear what to monitor and evaluate? Is there a list of indicators?
7 Selection criteria	Are the criteria for the selection of indicators clear? And who selects?
8 Priority setting	Is the need acknowledged to set priorities and limit the number of indicators to be monitored?
9 Causality chain	Are different levels of indicators (input-output-outcome-impact) explicitly linked (program theory)? (vertical logic)
10 Methodologies used	Is it clear how to monitor and evaluate? Are methodologies well identified and mutually integrated?
11 Data collection	Are sources of data collection clearly identified? Are indicators linked to sources of data collection? (horizontal logic)

III. Organization

- 12 Coordination & oversight Is there an appropriate institutional structure for coordination, support, central oversight, and feedback? With different stakeholders?
- 13 Statistical Office Are surveys, censuses etc streamlined into M&E needs? Is the role of the statistical office in M&E clear?
- 14 Line Ministries Are there M&E units in line ministries and semi-governmental institutions (parastatals), and are these properly relayed to central unit?
- 15 Decentralised levels Are there M&E units at decentralised levels and are these properly relayed to central unit?
- 16 Link with projects Is there any effort to relay with/coordinate with donor M&E mechanisms for projects?

IV. Capacity

- 17 Problem acknowledged Are current weaknesses in the system identified?
- 18 Capacity building plan Are there plans for remediation? Do these include training, appropriate salaries, etc.

V. Participation of actors outside government

- 19 Parliament Is the role of Parliament properly recognised, and is there alignment with Parliamentary control and oversight procedures?
- 20 Civil Society Is the role of civil society recognised? Are there clear procedures for the participation of civil society? Is the participation institutionally arranged or rather ad-hoc?
- 21 Donors Is the role of donors recognised? Are there clear procedures for participation of donors?

VI. Quality

- 22 Effective use of M&E in APR Is there a presentation of relevant M&E results? Are results compared to targets? Is there an analysis of discrepancies?
- 23 Internal usage of APR Is the APR also used for internal purposes? Is it an instrument of national policy-making and/or policy-influencing and advocacy?

Annexe 2 Detailed findings: Accountability needs

	Burkina Faso	Mali	Niger
Substance	<ul style="list-style-type: none"> •Focus mainly on access and quality. •Since the 6th mission (Nov. 2006) more attention for financial inputs through the instalment of a working group on financial management. 	<ul style="list-style-type: none"> •Focus on access and quality with main emphasis on accountability at the activity level. Only one AM contains progress •on (mainly) output indicators. •In most AMs little attention for financial inputs. 	<ul style="list-style-type: none"> •Focus on access and quality with main emphasis on accountability at the activity level. •Accountability at the financial input level is becoming increasingly important (see latest JSRs)
Institutional / Systemic issues	<ul style="list-style-type: none"> •In the AMs especially attention for financial management and capacity building and not really for institutional and systemic issues at other levels of the causal chain. •Since 6th and 7th JSR (2006/2007) increasing awareness of the importance of the underlying systemic and institutional issues, without however much follow-up. 	<ul style="list-style-type: none"> •Relatively little attention for institutional and systemic issues (except for the 2nd AM). •Not much attention for M&E at central and programme level. 	<ul style="list-style-type: none"> • Increasing attention to institutional development, mainly caused by confrontation with lagging improvements at the substance level.

Annexe 2 Detailed findings: Learning needs

	Burkina Faso	Mali	Niger
Substance	<ul style="list-style-type: none"> •In objectives of latest JSRs more attention to learning needs. •Analyses are weak but improving over time. 	<ul style="list-style-type: none"> •Hardly any analyses are made. •The JSR concludes that the sector performance reports (major input of JSR) contain no analyses concerning the progress of the indicators, which makes it difficult to learn. 	<ul style="list-style-type: none"> •Analysis focuses mainly on implementation issues, mostly on issues related to the service utilization plan
Institutional / Systemic issues	<ul style="list-style-type: none"> •Almost each AM contains recommendations for M&E, (for the overall sector level and for programme level), but follow up is lacking. •Increasing attention to the improvement of the quality of the reporting (implementation reports, AMs and recommendations). 	<ul style="list-style-type: none"> •Analysis and learning regarding the institutional/systemic issues is not on the agenda of the JSRs 	<ul style="list-style-type: none"> • Recommendations are made in every JSR, but without results. Main problems are at the level of budgeting and planning.

Annexe 2 Detailed findings: Paris reform agenda

	Burkina Faso	Mali	Niger
<i>Coordination and Harmonisation at sector level</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination and harmonisation is taking place through the 'Cadre Partenarial'. 	<ul style="list-style-type: none"> • Especially in 2nd AM attention to the non-harmonisation of procedures of the different development partners 	<ul style="list-style-type: none"> • Attention for harmonisation, results in this area are made.
<i>Harmonisation with other national review processes</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Indicators are harmonised with those of the PRSP. Overlap of actors that participate at various processes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisation with the central PRSP process is an explicit objective (see first AM). 	<ul style="list-style-type: none"> • The education programme is integrated in the PRSP and in conformity with the MDGs.
<i>Alignment</i>	<ul style="list-style-type: none"> • There is alignment on paper in the 'Cadre Partenarial'. The move towards alignment and budget support is however weakened in the final version of the 'cadre partenarial'. The effective degree of alignment is not clear. 	<ul style="list-style-type: none"> • The degree of alignment is not clear from the documents 	<ul style="list-style-type: none"> • M&E unit plays a role in alignment of information, including information from projects and programmes.

Annexe 2 Detailed findings: Paris reform agenda

(cont)	Burkina Faso	Mali	Niger
Leadership/ownership	<ul style="list-style-type: none"> Joint coordination and joint presidency of Secretary General of the ministry of education and the leading donor. 	<ul style="list-style-type: none"> Ownership/leadership is clear from the documents 	<ul style="list-style-type: none"> The Ministry of basic education coordinates the education programme and the JSR. The Minister is president of the reviews.
Broad participation of actors	<ul style="list-style-type: none"> The first AM mentions explicitly the presence of the ministry of education, donors in the education sector, social partners (labour union, teacher-parents associations), NGOs, private sector, representatives of other ministries (without further detail) and representatives of the deconcentrated structures 	<ul style="list-style-type: none"> Representatives of the national ministry of education, development partners, deconcentrated and decentralised structures and civil society. Not clear whether the ministry of finance or the central M&E unit are present. 	<ul style="list-style-type: none"> Many donors are present, also non-budget support donors. Representatives of the Ministry of Finance and the PRSP secretariat are present.
M&E capacity building of demand & supply side	<ul style="list-style-type: none"> Weak capacity is acknowledged, but no specific capacity building for M&E. 	<ul style="list-style-type: none"> Only attention in 2nd AM for the capacity building on M&E for the decentralised 'education' structures at local level. 	<ul style="list-style-type: none"> No specific attention for capacity building at the level of M&E.
Mutual accountability	<ul style="list-style-type: none"> Donors' effectiveness not really an issue on the agenda. <p style="text-align: center;">slide n° 28</p>	<ul style="list-style-type: none"> Little and in the last two AMs even no attention to effectiveness of donors 	<ul style="list-style-type: none"> Critical on the fulfilment by donors of agreements made in the 'Cadre Partenarial'.



thank you
nathalie.holvoet@ua.ac.be