

Janvier 2018

## Ne pas brûler les étapes : prudence à l'égard des versements liés aux résultats en matière d'aide à l'éducation

**I**l est communément admis que l'aide à l'éducation a un impact positif pour ce qui est d'élargir l'accès à l'école dans les pays défavorisés (Birchler et Michaelowa, 2016). Néanmoins, l'aide en général fait l'objet de sévères critiques en raison de son efficacité discutable dans de nombreux autres domaines et parce que les avantages qu'elle procure aux gouvernements qui en bénéficient peuvent avoir des effets négatifs. Cela peut par exemple donner le sentiment que les gouvernements sont moins tenus de rendre des comptes aux citoyens lorsqu'une grande partie des services est assurée par des financements extérieurs (Deaton, 2013).

Le programme d'action figurant dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005 tente de répondre à ces critiques. Il vise notamment le « renforcement des obligations mutuelles des donateurs et des pays partenaires à l'égard des citoyens et des instances parlementaires concernant leurs politiques et leurs stratégies de développement » (OCDE, 2008). La « gestion axée sur les résultats », qui consiste à « gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision », est l'un des cinq engagements de partenariat. Les pays partenaires se sont engagés à faire converger leurs stratégies et leurs budgets et doivent introduire des indicateurs de performance et établir des rapports d'avancement. Les donateurs se sont engagés à relier leurs programmes et leurs financements aux résultats attendus des stratégies de développement et des cadres de notification nationaux.

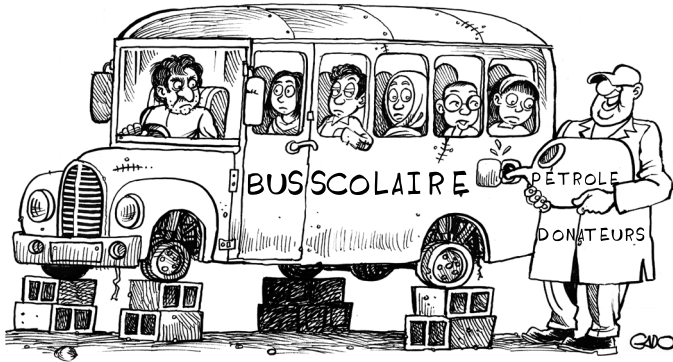
“ La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005 vise à renforcer les obligations des donateurs et des pays partenaires à l'égard des citoyens et des instances parlementaires ”

L'intégration de la gestion axée sur les résultats dans la Déclaration de Paris marque le point culminant de la « priorité aux résultats » apparue dans les années 90. Dans ce type de programme, l'incitation (financière ou autre) n'est attribuée qu'après vérification de l'exécution des livrables, résultats ou impacts.

Les bénéficiaires peuvent être des États (aide axée sur les résultats), des prestataires de services (financement axé sur les résultats) ou des bénéficiaires (par exemple, transferts monétaires conditionnels). De nombreuses approches de paiement aux résultats ont ainsi vu le jour avec des incitations et des niveaux de résultats ciblés différents.

La réécriture du contrat de l'aide devait faire évoluer favorablement le comportement des donateurs et des bénéficiaires. Premièrement, les bénéficiaires de l'aide sont reconnus comme étant les mieux placés pour identifier les moyens d'intervention permettant d'atteindre les résultats souhaités : le contrat leur accorde plus d'autonomie et se veut moins prescriptif. Deuxièmement, la multiplication des incitations encourage les bénéficiaires à obtenir des résultats

## LES DONATEURS N'ACCORDENT PAS TOUJOURS LA PRIORITÉ AUX PROJETS À LONG TERME



et allège considérablement le risque pesant sur les donateurs. Troisièmement, l'établissement des résultats comme condition du financement et l'évaluation de leur progression incitent les partenariats à se concentrer sur leur objectif final.

L'aide axée sur les résultats permettrait également d'améliorer la reddition de comptes. Les contribuables

des pays donateurs seraient mieux informés de l'utilisation qui est faite de leurs impôts. De leur côté, les États récipiendaires ne s'engageraient plus seulement à construire des écoles pour garantir l'apprentissage et l'achèvement scolaires. Ce document d'orientation analyse la logique et les hypothèses qui sous-tendent l'aide axée sur les résultats. Ces hypothèses se reflètent rarement dans la pratique, ce qui fait douter de l'impact durable des approches axées sur les résultats sur les systèmes éducatifs et les relations entre les acteurs de l'aide.

## L'aide axée sur les résultats revêt diverses formes

Le « paiement aux résultats » jouit depuis peu d'une grande popularité, mais son origine remonte à des tentatives plus anciennes d'assortir le versement de l'aide de certaines conditions. Les promesses de réforme stratégique exigées dans un premier temps sont tombées en disgrâce dans les années 90 : les États n'appréciaient guère de se voir imposer des conditions et rechignaient à adopter des réformes qui n'étaient pas de leur ressort. Les donateurs ont alors tenté de lier l'aide à l'adoption

### ENCADRÉ 1

#### Responsabilité et obligation redditionnelle en matière d'aide à l'éducation

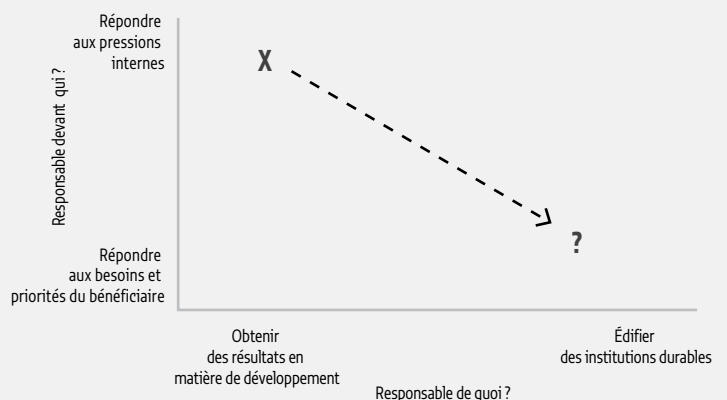
Si la responsabilité du financement de l'aide au développement et de l'aide humanitaire incombe à chaque gouvernement, depuis les années 1960, trente membres donateurs se sont regroupés au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE afin d'échanger des informations et leurs expériences en matière d'aide. Leur responsabilité peut donc être considérée comme collective. En outre, si les pays siègent au sein des organes directeurs de différentes organisations internationales et banques de développement, ces entités ont des approches distinctes de la manière d'assurer l'aide et sont tenues de rendre des comptes à un plus grand nombre d'acteurs que les seuls pays.

Pour être utile, le cadre permettant d'étudier les défis à relever afin de rendre les acteurs internationaux responsables doit prendre en considération les deux aspects suivants : les besoins des pays bénéficiaires et les intérêts des donateurs. Les donateurs – pour la plupart des organismes d'aide bilatérale, mais pas uniquement – font face à des pressions pour apporter aux citoyens la preuve que l'aide extérieure est utilisée à bon escient. Que les électeurs pensent qu'une aide bien utilisée permet de réduire la pauvreté ou sert à étendre l'influence d'un pays, la preuve d'un bon rapport coût/efficacité est de plus en plus liée à des résultats probants. En matière d'éducation, cela se traduit habituellement par l'augmentation du nombre

d'enfants scolarisés. L'argument contraire fait valoir que l'aide devrait avant tout répondre aux priorités nationales des pays bénéficiaires et être axée sur le renforcement des institutions, ce qui est un processus à long terme (figure 1).

FIGURE 1:

**Les organismes donateurs doivent répondre aux besoins des bénéficiaires en termes de renforcement institutionnel**  
*Dilemnes et responsabilités dans le domaine de l'aide, par type de capital et résultat*



Source: de Renzio (2016).

effective de certaines politiques et octroyaient les financements une fois les politiques choisies et adoptées par les États. Cependant, le non-versement de l'aide en cas de sous-performance s'est avéré problématique (Adam et Gunning, 2002). Des innovations ont été apportées ultérieurement concernant le type de résultats, de récipiendaires et/ou d'incitations.

Les résultats des interventions de développement s'échelonnent sur plusieurs niveaux. Le renforcement des capacités et l'exécution des biens et services (les livrables : la construction d'une école ou la formation des enseignants...) engendrent des effets à court et moyen terme (les résultats : l'amélioration du taux d'achèvement ou des acquis d'apprentissage...) entraînant des effets à long terme (l'impact : l'accroissement de la productivité ou des comportements durables...). Plus le résultat intervient tardivement au cours du processus, moins il est possible d'en maîtriser l'issue. L'aide axée sur les résultats se concentre de plus en plus sur ces résultats moins prévisibles. Les acteurs de l'aide à l'éducation se sont emparés assez tard de cette approche, déjà utilisée dans la santé, l'eau et la sylviculture par exemple. Cela est peut-être dû au fait que les ressources ne mènent pas automatiquement aux résultats et que les récipiendaires sont alors moins certains d'atteindre les objectifs attendus.

Les approches axées sur les résultats ont donné lieu à des tentatives de partenariat avec d'autres récipiendaires que les États, comme les ONG intervenant dans l'éducation, bien que les conditions contractuelles soient souvent défavorables aux organisations plus modestes. Des aides ont aussi été versées à certains bénéficiaires individuels et communautaires.

Le paiement aux résultats accorde une place centrale aux incitations financières, censées faire converger les objectifs des donateurs et des récipiendaires. En revanche, les modalités pratiques sont variables. Certains donateurs ne versent les fonds qu'une fois le résultat atteint. D'autres procèdent par tranches : le premier versement est effectué

quelle que soit la performance (ou si le bénéficiaire prouve qu'il a déployé les efforts nécessaires) et le second requiert l'atteinte des objectifs. Certains donateurs fixent la somme en fonction de la performance réalisée, en mesurant le coût unitaire du résultat.

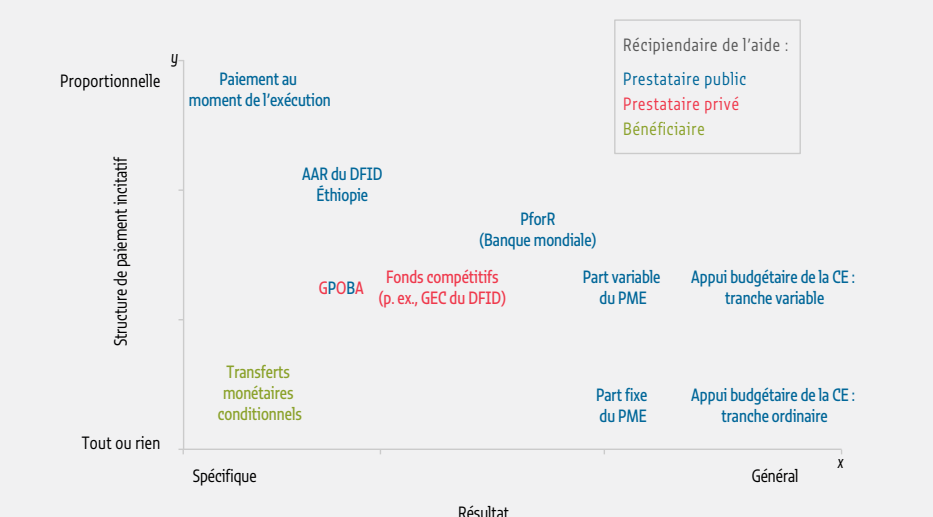
L'une des typologies permet de cartographier les contrats des programmes évoqués dans cette section sur une échelle en deux dimensions (**figure 2**). L'axe des abscisses (x) représente le type de résultat attendu (spécifique ou général) et l'axe des ordonnées (y) représente la structure de paiement incitatif (paiement absolu ou proportionnel aux réalisations). Une troisième dimension est exprimée par un code couleur distinguant le type de récipiendaire (État, prestataire privé ou prestataire individuel).

### CERTAINS PROGRAMMES D'APPUI BUDGÉTAIRE SONT AXÉS SUR LES RÉSULTATS

Les programmes d'appui budgétaire, lesquels versent l'aide directement au Trésor public des pays bénéficiaires, sont un exemple d'aide axée sur un résultat général. Depuis 1999, la Commission européenne pilote un programme d'appui budgétaire axé notamment sur la reddition de comptes dans le cadre de l'aide. Les pays reçoivent un paiement fixe une fois remplies les conditions générales

**FIGURE 2 :**

**Il existe de nombreux modèles de paiement aux résultats en matière d'aide à l'éducation**  
Exemples de paiement aux résultats, par résultat ciblé, structure de paiement incitatif et récipiendaire de l'aide



Notes: DFID = ministère britannique du Développement international; CE = Commission européenne; GEC = Girls' Education Challenge; PME = Partenariat mondial pour l'éducation; GPOBA = Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats de la Banque mondiale (cible les prestataires publics et privés); PforR = Programme pour les résultats de la Banque mondiale; AAR = aide axée sur les résultats.

Source: Inspiré de la Figure 9 dans Pearson et al. (2010).

(stabilité macroéconomique, gestion saine des finances publiques, etc.) et des paiements variables en fonction de la progression des cibles des résultats de développement – y compris dans l'éducation (taux d'achèvement, etc.). Les scores des différents indicateurs permettent d'ajuster les versements aux mesures de la performance. En moyenne, 40 % des versements sont affectés au titre de paiements variables, dont environ 71 % ont été décaissés dans le cadre de programmes antérieurs (Commission européenne, 2005). De nouvelles directives ont été publiées en 2012 suite à une révision du programme (Commission européenne, 2012 ; Cour des comptes européenne, 2010).

Le PME a adopté une approche similaire en 2014 dans le cadre de son nouveau modèle de financement. Il prévoit désormais un décaissement fixe de 70 % sur demande et un décaissement variable de 30 % selon les résultats. En janvier 2017, cinq pays avaient reçu une subvention pour la mise en œuvre de programmes dans le secteur de l'éducation, dont une part variable. Pour obtenir celle-ci, les pays doivent atteindre les cibles fixées par les plans nationaux sectoriels pour l'éducation et obtenir des résultats probants en matière d'équité, d'apprentissage et d'efficacité systémique (PME, 2015). Par exemple, le Malawi doit améliorer de 10 % la parité chez les enseignants de la 6e à la 8e années d'études dans les huit districts les plus défavorisés ; le Congo doit réduire de 20 % les frais d'éducation déboursés par le quintile des ménages le plus pauvre (Martinez, 2016).

### LES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT INTRODUISENT DES MODALITÉS AXÉES SUR LES RÉSULTATS

Environ la moitié des prêts de la Banque mondiale sont considérés comme étant axés sur les résultats, mais leur proportion varie entre les trois instruments de prêt. La modalité d'appui budgétaire, le « financement des politiques de développement », implique l'adoption de politiques par le pays et reste la moins axée sur les résultats. La modalité traditionnelle, le « financement des projets d'investissement », est davantage axée sur les résultats et intègre de plus en plus d'indicateurs liés aux décaissements (ILD) visant les livrables relatifs à l'éducation. Au Bangladesh, la moitié des décaissements a ainsi fait l'objet d'un examen annuel des ILD au niveau des livrables (pourcentage d'écoles primaires fournissant une éducation préscolaire, pourcentage de sous-districts dotés de plans pour l'éducation, etc.), conformément à l'approche sectorielle du troisième Programme de développement de l'enseignement primaire. En novembre 2016, 43 des

54 cibles des ILD prévues sur les cinq premières années avaient été atteintes (Banque mondiale, 2016a).

Le troisième instrument, le « programme pour les résultats » (PforR), est le plus récent (2012) et le plus axé sur les résultats, c'est-à-dire que les décaissements sont liés à des résultats définis. À l'avenir, le PforR devrait représenter 15 % du portefeuille de prêts total de la Banque mondiale. Certains programmes d'appui aux capacités des pouvoirs locaux en matière de prestation de services de base (l'Initiative nationale du développement humain au Maroc et le Projet de protection des services de base en

“ Pour bénéficier d'un financement du PME, le Malawi doit améliorer de 10 % la parité chez les enseignants de la 6e à la 8e années d'études dans les huit districts les plus défavorisés ”

Éthiopie, etc.) incluent une composante relative à l'éducation, mais peu d'entre eux se concentrent exclusivement sur ce domaine.

En revanche, le programme Big Results Now in Education (Des résultats majeurs dans le domaine de l'éducation), lancé en 2014 en République-Unie de Tanzanie,

porte exclusivement sur l'éducation. Le prêt inclut des ILD visant les processus, les livrables et les résultats. Par exemple, l'obtention d'un taux d'encadrement acceptable entraîne un décaissement de 17 %. L'atteinte d'une certaine vitesse de lecture (établie à partir d'une évaluation nationale d'échantillons) donne lieu à un décaissement de 13 %, en fonction du taux d'amélioration. Le seuil établi était de 18 mots par minute et la cible de 22 mots par minute, soit une amélioration moyenne annuelle d'un mot par minute (Banque mondiale, 2014).

D'autres projets du PforR sont en cours de préparation. En Inde, le programme d'amélioration de l'efficacité des enseignants dans l'État du Bihar (Enhancing Teacher Effectiveness in Bihar Operation) vise la mise en place de structures de formation et de systèmes de gestion. Les résultats, notamment les ILD visant le taux de présence des enseignants (censé augmenter de 5 points de pourcentage en cinq ans pour atteindre 86 %) et leurs performances en lecture et en mathématiques (Banque mondiale, 2015), seront vérifiés par des tiers. Au Liban, le programme multidonateurs Reaching All Children with

Education (Atteindre tous les enfants par l'éducation, RACE) intervient auprès des enfants réfugiés syriens. Une tranche de 95 millions de dollars EU (42 % du total) est

“ Environ la moitié des prêts de la Banque mondiale sont considérés comme étant axés sur les résultats ”

débloquée, à condition que le pays atteigne le seuil de scolarisation et de rétention fixé par l'ILD (Banque mondiale, 2016d).

À l'occasion du Forum mondial sur l'éducation de 2015, la Banque mondiale s'est engagée à doubler ses prêts pour l'éducation axés sur les résultats à hauteur de 5 milliards de dollars

EU entre 2015 et 2020. D'autres banques multilatérales ont lancé des programmes similaires adossés à des ILD. En 2013, la Banque asiatique de développement (BAD) a introduit une modalité de prêt axée sur les résultats : 46 % des financements sont consacrés à des projets éducatifs (BAD, 2016), bien que ceux-ci visent essentiellement des résultats institutionnels. Par exemple, au Sri Lanka, les ILD du programme de développement du secteur de l'éducation visent un certain taux de réussite aux examens, mais également l'ouverture de certaines sections dans les établissements secondaires et le renforcement des capacités institutionnelles, deux éléments potentiellement difficiles à vérifier de manière indépendante (BAD, 2013).

### L'ACHAT DE SERVICES ÉDUCATIFS AVEC L'AIDE AXÉE SUR LES RÉSULTATS EST UNE INNOVATION RÉCENTE

La plupart des contrats de l'aide axée sur les résultats impliquent des prestataires de services éducatifs privés. Les donateurs visent à couvrir les frais de prestation de services par élève, mais peuvent de plus fournir un paiement incitatif variable. Il peut s'agir d'un versement intégral une fois les résultats atteints, d'un paiement proportionnel aux progrès réalisés, ou d'un mélange des deux (R4D, 2015).

Depuis 2003, le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA) s'efforce de généraliser ces approches dans les différents secteurs, en particulier l'éducation. Au Viet Nam, le projet de valorisation du deuxième cycle de l'enseignement secondaire (Upper Secondary Education Enhancement Project) vise à améliorer l'accès des élèves pauvres à ce cycle (de la 10<sup>e</sup> à la 12<sup>e</sup> année d'études) dans les établissements secondaires

professionnels et privés de onze provinces. Les subventions axées sur les résultats accordées aux établissements ont permis de rembourser les frais de scolarité de 7 500 élèves sur la période 2010-2013. Les établissements de deuxième cycle du secondaire ont reçu 90 dollars EU par élève et par an, suffisants pour couvrir 55 % des frais scolaires (principalement les frais de scolarité) ; les établissements professionnels de deuxième cycle du secondaire ont reçu 160 dollars EU par élève et par an, suffisants pour couvrir 84 % des frais. Le reste était financé par l'établissement et par une fondation, aussi bénéficiaire de la subvention et partenaire de mise en œuvre (GPOBA, 2016).

Les fonds compétitifs mettent les organisations en concurrence pour obtenir des financements (Pompa, 2013). Le fonds Girls' Education Challenge du DFID est le plus grand fonds compétitif créé ces dernières années. Lancé en 2012, il a financé 37 projets, dont 15 intègrent une composante de paiement à la performance équivalant en moyenne à 10 % du décaissement total. La plupart des projets visent avant tout des résultats d'apprentissage. Les administrateurs du fonds misent sur les incitations pour améliorer la reddition de comptes chez les ONG et les prestataires privés (Coffey, 2016 ; Commission indépendante pour l'évaluation de l'impact de l'aide [ICAI], 2016).

Le DFID a mis en œuvre des programmes pilotes axés sur les résultats en Éthiopie et au Rwanda. En Éthiopie, l'objectif était d'augmenter le taux de passage et de réussite de l'examen du certificat d'éducation secondaire générale de 10<sup>e</sup> année, en particulier dans les quatre régions les plus pauvres. L'État recevait 75 livres par garçon supplémentaire passant l'examen par rapport à l'année précédente dans ces régions, et 100 livres pour les filles. La même somme était attribuée pour chaque élève supplémentaire admis à l'examen. Les incitations étaient légèrement inférieures dans les autres régions. Le montant total a atteint jusqu'à 10 millions de livres par an sur trois ans (Cambridge Education, 2015). Le programme du Rwanda était basé sur un modèle similaire.

Ces deux projets sont ceux qui se rapprochent le plus du modèle du « paiement à la livraison », dont le Centre pour le développement mondial, un groupe de réflexion, a fait sa spécialité. Un paiement comptant est remis au bénéficiaire en échange de la réalisation d'un seul objectif de développement. Le choix de la méthode d'exécution est laissé au bénéficiaire (Birdsall et Savedoff, 2010). L'Outcome Fund, qui dérive de ce modèle, prévoit de distribuer un million de dollars EU parmi les pays

s'engageant à introduire ou maintenir une évaluation de l'apprentissage valide (Savedoff, 2016).

## Les évaluations sont peu nombreuses et difficiles à concevoir

Étant donné le caractère récent de l'introduction du paiement aux résultats dans l'aide à l'éducation et le nombre restreint d'interventions achevées, il n'est pas surprenant que le nombre d'évaluations soit limité.

Les évaluations de processus des nouveaux outils de prêt axés sur les résultats dévoilent leurs premières conclusions. Le Groupe indépendant d'évaluation (IEG) de la Banque mondiale a examiné le PforR et constaté que, contrairement aux attentes, la plupart des réalisations ciblées étaient intervenues au niveau institutionnel, non à celui des résultats (IEG, 2016). Selon un examen à mi-parcours de l'instrument de la Banque asiatique de développement, les ILD devraient viser davantage les résultats institutionnels plutôt que les résultats de programme (BAD, 2016).

Une évaluation du processus du fonds Girls' Education Challenge a mesuré l'orientation sur les résultats de divers projets et constaté que la plupart des prestataires disposaient de faibles capacités de suivi et d'évaluation, et que les efforts pour atteindre plus rapidement davantage de filles avaient pris le pas sur l'atteinte des plus marginalisés (Coffey, 2016). La Commission indépendante pour l'évaluation de l'impact de l'aide a salué les fonctionnalités innovantes du fonds, tout en s'interrogeant sur la possibilité d'intégrer durablement les interventions dans les systèmes publics (ICAI, 2016).

Les évaluations d'impact doivent se débarrasser de certains défauts de conception pour être informatives. Tout d'abord, de nombreuses évaluations – principalement dans le secteur de la santé – n'ont pu imputer les changements observés au paiement aux résultats. Les évaluateurs doivent encore plus s'attacher à repérer

« les mécanismes et les circonstances avec et dans lesquels » les approches de paiement aux résultats « sont les plus susceptibles d'aboutir à des changements de comportement ayant un effet à long terme » (Perrin, 2013).

La majorité des interventions ciblent un large éventail de résultats, et il est difficile pour les évaluateurs de tirer des conclusions. En Indonésie, le programme national d'autonomisation communautaire, Generasi, a remis aux communautés des subventions globales, en vue d'améliorer les performances dans la santé et l'éducation (fréquentation scolaire, etc.). Les communautés ont pu entre autres embaucher des enseignants, ouvrir des établissements annexes ou financer les transports. Une partie de la subvention était attribuée sous forme de financement compétitif aux communautés les plus performantes. Le taux de scolarisation s'est amélioré, cependant il n'est pas démontré que cela soit dû aux incitations (Olken et al., 2014).

Par ailleurs, le paiement aux résultats est généralement utilisé en même temps que d'autres instruments : il est donc difficile de cerner l'impact supplémentaire de l'incitation, notamment lorsqu'elle ne représente qu'un petit supplément d'un programme d'aide plus important répondant aux mêmes objectifs. Le projet pilote du DFID au Rwanda offrait jusqu'à 9 millions de livres, dans le cadre de la contribution générale de 75 millions de livres du Gouvernement britannique, elle-même rattachée à un projet sectoriel regroupant de multiples donateurs. Selon l'évaluation, le projet pilote n'a donné lieu à aucun résultat cohérent. Les augmentations supérieures à la tendance observées étaient en fait dues à la décision antérieure du gouvernement d'étendre l'éducation de base à la 9e et la 12e années (Upper Quartile, 2015).

Dans le cas du projet du DFID en Éthiopie, la récompense financière ne faisait pas le poids face à d'autres projets financés par des donateurs. L'impact estimé sur la participation des garçons et des filles à l'examen est resté statistiquement faible ou ne pouvait être raisonnablement attribué au projet pilote. Selon les bureaux régionaux de l'éducation et les établissements scolaires, les incitations

“ Une évaluation du fonds Girls' Education Challenge a souligné que les efforts pour atteindre plus rapidement davantage de filles avaient pris le pas sur l'atteinte des plus marginalisés ”



financières du projet pilote étaient comparativement faibles et donc insuffisantes pour provoquer un réel changement (Cambridge Education, 2015).

Enfin, la durée de l'intervention, la rapidité de la mise à disposition des données, et le délai d'attente avant l'obtention de résultats tangibles rendent le processus d'évaluation plus complexe.

Des investissements sont en cours pour tenter de résoudre certaines de ces difficultés et d'améliorer le corpus de données. Le fonds Girls' Education Challenge a pris diverses mesures en ce sens : mise en place de cadres de suivi et d'évaluation performants ; introduction par le gestionnaire du fonds de normes d'évaluation harmonisées ; obligation pour les prestataires de consacrer une part budgétaire plus élevée que la moyenne à l'évaluation externe (environ 15 % du budget, voire plus de 20 % pour certains projets plus modestes). Un examen du dispositif de paiement aux résultats du fonds a néanmoins révélé des faiblesses au niveau de la conception et de la communication. Il apparaît également que les incitations financières n'étaient pas nécessaires pour que le programme reste axé sur les résultats (Holden et Patch, 2017).

Le fonds fiduciaire multidonateurs Results in Education for All Children (REACH, Des résultats dans l'éducation pour tous les enfants), financé par l'Allemagne, les États-Unis et la Norvège et géré par la Banque mondiale, prépare les pays au déploiement d'approches axées sur les résultats et les aide à consolider leurs corpus de données. Plusieurs des 19 projets ayant bénéficié d'une subvention « Connaissances, apprentissage et innovation » en 2015 ont évalué la capacité des pouvoirs publics à gérer des contrats axés sur les résultats. En Inde, l'Institut national d'enseignement ouvert (National Institute of Open Schooling), une école de la deuxième chance, a utilisé la subvention pour mettre en place des contrats axés sur la performance avec ses prestataires de services (Banque mondiale, 2016c). Un autre projet mis en œuvre à Jakarta, en Indonésie, a permis d'introduire des subventions scolaires assorties d'indicateurs de performance alignés sur les normes éducatives nationales. Ce type d'intervention devrait contribuer à enrichir les corpus de données, cependant, la plupart sont réalisées à petite échelle et leur éventuel développement doit être envisagé avec prudence.

## De nombreuses hypothèses sur le paiement aux résultats sont infondées

Bien que l'on possède encore peu de données factuelles sur l'évaluation, plusieurs études récentes mettent en évidence certaines lacunes dans les hypothèses qui sous-tendent les contrats d'aide axée sur les résultats.

### LE TRANSFERT DU RISQUE AUX PRESTATAIRES AFFECTE LA RENTABILITÉ

On peut raisonnablement supposer que les acteurs de l'éducation sont avant tout motivés par un désir personnel de fournir une éducation de qualité. L'ajout d'incitations extérieures risque de nuire à cette motivation personnelle (Gneezy et al., 2011). Si le seuil de performance minimale est bas, les acteurs faisant preuve d'une très forte motivation personnelle risquent de percevoir ces contrôles comme une mise en doute de leur engagement et de relâcher leurs efforts. En outre, il peut être décourageant de voir ses ressources diminuer en cas de sous-performance malgré de justes efforts (Clist et Dercon, 2014).

Même si les contrats d'aide axée sur les résultats incitent réellement à progresser vers certains objectifs, les divers modèles contractuels attirent différents types de prestataires. L'incertitude liée aux paiements conditionnels risque de rebuter les prestataires peu enclins aux risques et aux pertes. Le fonds Girls' Education Challenge a constaté que les ONG plus modestes étaient moins susceptibles de répondre à des appels d'offres (Bond, 2014 ; Holden et Patch, 2017).

Les soumissionnaires ont plus tendance à surestimer leurs chances de réussite et/ou à sous-estimer les coûts. Il faudrait alors majorer la récompense financière, de manière à surmonter l'aversion au risque (Clist, 2016). On pourrait aussi expliquer aux soumissionnaires comment atteindre les résultats tout en réduisant les efforts et les coûts par rapport à ceux estimés dans l'allocation axée sur les résultats. Dans les deux cas, le rapport qualité-prix, un argument essentiel du paiement aux résultats, serait limité.

À terme, le transfert d'une grande partie du risque aux prestataires peut nuire à l'innovation, l'un des corollaires positifs du paiement aux résultats. L'aide au développement a plus de chances d'être efficace lorsque les prestataires peuvent innover pour atteindre les

résultats liés à l'éducation. Mais le fait de conditionner le paiement à certaines performances peut avoir raison de leur désir d'innovation.

### IL EST DIFFICILE DE TROUVER LES BONS INDICATEURS DE RÉSULTATS

L'estimation et l'atteinte des résultats dans le domaine de l'éducation restent incertaines, non seulement car les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des efforts consentis, mais également en raison de l'incertitude des évaluations. Ce dernier point peut être abordé sous différents aspects, comme l'illustre la diversité des indicateurs des résultats d'apprentissage.

Premièrement, les indicateurs doivent être mesurables. Par exemple, il est nécessaire d'établir une définition acceptée du résultat d'apprentissage souhaité et des outils de mesure associés. Les donateurs sont parfois en mesure d'utiliser les statistiques nationales, cependant des systèmes de suivi et d'évaluation parallèles sont généralement mis en place. Ce dédoublement augmente sensiblement les coûts, souvent sans que les capacités de suivi du pays s'en trouvent améliorées. Cela contrarie l'institutionnalisation des systèmes de mesure, pourtant capitale aux yeux des partisans du paiement aux résultats (Banque mondiale, 2017).

Deuxièmement, les indicateurs doivent pouvoir être vérifiés moyennant un coût raisonnable. Une vérification minutieuse par un tiers indépendant est essentielle : en effet, les paiements contractuels dépendent des mesures effectuées et ne peuvent être contestés sur le plan juridique. Dans la pratique, les indicateurs de résultats sont souvent mesurés par le biais d'une enquête par sondage, ce qui entraîne des erreurs. Cet aspect est d'autant plus problématique que les résultats des performances d'apprentissage ont tendance à évoluer progressivement, ce qui rend la mesure des progrès encore plus incertaine.

Troisièmement, les indicateurs servent à prendre les décisions de décaissement et à mesurer les résultats de

“ Le transfert du risque aux prestataires d'éducation peut nuire à l'innovation, l'un des corollaires positifs du paiement aux résultats ”

développement à long terme souhaités et soutenus par les donateurs, deux fonctions simultanées mais pas forcément compatibles (Holzapfel et Janus, 2015). Par exemple, si le champ de mesure des performances d'apprentissage est trop limité par rapport aux objectifs globaux du système, cela risque de fausser la prestation de services. Ainsi, lorsque les indicateurs ne tiennent pas compte de l'équité, les prestataires principaux ont tendance à se concentrer sur les populations d'élèves les plus faciles à atteindre. Ces conséquences imprévues compromettent les éventuels effets incitatifs positifs du paiement aux résultats.

### L'IMPORTANCE ACCORDÉE À UN PRINCIPE DE L'EFFICACITÉ DE L'AIDE SE FAIT AU DÉTRIMENT DES AUTRES

Les approches étudiées visent à faire respecter le principe de gestion des résultats de la Déclaration de Paris. À y regarder de plus près, cette approche est toutefois en

porte-à-faux avec d'autres objectifs de la Déclaration.

“ L'aide axée sur les résultats ne respecte pas nécessairement le principe d'appropriation par le pays ”

L'aide axée sur les résultats ne respecte pas nécessairement le principe d'appropriation par le pays. Si les donateurs affirment que les pays apprécient de plus en plus les approches axées sur les résultats, ils n'en restent pas moins les instigateurs de celles-ci. Les pays récipiendaires ne gèrent

pas l'affectation des ressources nationales avec ce type d'approche, hormis les subventions globales destinées aux autorités locales, elles-mêmes issues des programmes des donateurs (Fonds d'équipement des Nations Unies [UNCDF], 2010). Ils se montrent en général beaucoup plus stricts et moins enclins au risque lorsque la budgétisation ne relève pas de l'aide (Paul, 2015).

Ce manque d'appropriation apparent peut de plus expliquer les difficultés à faire comprendre le fonctionnement du paiement aux résultats. Selon l'examen du projet du PforF sur la formation des enseignants au Viet Nam, l'équipe nationale avait des difficultés à appréhender le mécanisme et le fait que « la Banque impose certaines obligations de précaution, même en cas d'utilisation des systèmes nationaux » (Banque mondiale, 2016b). Le projet du DFID au Rwanda a bénéficié de très bons rapports entre les autorités centrales et locales, mais n'était ni connu ni compris à l'échelle locale (Holzapfel et Janus, 2015).



Le principe d'harmonisation avec les systèmes nationaux est appliqué de manière éparse. Les donateurs préfèrent souvent acheminer les fonds par le biais de prestataires privés et soutenir une gestion privée des établissements publics, des programmes de coupons et de la construction des écoles (R4D, 2015). Néanmoins, le renforcement des capacités des institutions publiques ne doit pas être négligé. En outre, la plupart des projets ne disposent d'aucun plan de développement ou visant à intégrer durablement l'approche dans le système d'éducation publique, une tendance rapportée notamment par le fonds Girls' Education Challenge (ICAI, 2016).

Le fait de conditionner les paiements à des résultats incertains ne permet pas non plus d'améliorer la prévisibilité des flux de l'aide, et cet aspect des pratiques des donateurs est critiqué depuis longtemps. L'approche du paiement aux résultats semble rejeter totalement l'idée d'un financement initial et prévisible, qui permettrait de résorber les écarts de financement du développement.

## Conclusion

Le modèle du paiement aux résultats a été salué pour avoir contribué à mettre en évidence la nécessité de mieux prendre en compte les résultats finaux. Il permet aussi d'accélérer la transition vers une culture du suivi et de l'évaluation des résultats. Cette approche est à même d'enclencher un cercle vertueux d'harmonisation, à condition que ces résultats s'inscrivent dans la stratégie nationale.

Les dilemmes doivent être résolus avec prudence. Les contrats axés sur les résultats sont-ils nécessaires pour instaurer une culture du résultat au sein du gouvernement ou peut-on y parvenir en améliorant la capacité des systèmes statistiques nationaux ? Des objectifs bien définis, mais limités, ne risquent-ils pas de détourner les efforts vers des résultats à court terme potentiellement contraires ou défavorables au développement à long terme ?

Le paiement aux résultats peut se substituer aux modèles d'aide traditionnels à condition de respecter certains critères relativement stricts. Il peut être particulièrement efficace dans les systèmes d'éducation les moins prioritaires, c'est-à-dire ayant un projet clairement défini, des objectifs bien alignés et des donateurs pouvant se permettre de prendre des risques. Le paiement aux

résultats n'est peut-être qu'une nouvelle tentative d'imposer « une aide sous conditions » et n'échappe pas totalement aux traditionnels écueils en matière de conditionnalité de l'aide. L'un des principaux constats d'une étude très médiatisée de la conditionnalité de l'aide parue au début des années 2000 est toujours d'actualité : « [Les donateurs] doivent aborder le modèle de la conditionnalité avec une certaine humilité, en reconnaissant la nature complexe des difficultés rencontrées par les pays en développement, pour lesquelles il n'existe souvent pas de panacée » (Koeberle et al., 2005).

S'agissant de l'amélioration de la reddition de comptes, le paiement aux résultats semble effectivement inciter les prestataires privés à s'acquitter de leurs obligations. Cependant, il semble que la dynamique de la reddition de comptes ait peu évolué dans les pays dont le besoin d'aide aux fins de renforcement institutionnel est toujours aussi fort. Se pose également la question de la responsabilité des donateurs soucieux de transférer le risque aux bénéficiaires de l'aide, moins préparés à l'assumer.

Les références de ce document d'orientation peuvent être consultées en téléchargeant ce lien : [https://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/Results-based-financing\\_References.pdf](https://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/Results-based-financing_References.pdf)

Rapport mondial de suivi sur l'EPT  
c/o UNESCO  
7, place de Fontenoy  
75352 Paris 07 SP, France  
Courriel : [gemreport@unesco.org](mailto:gemreport@unesco.org)  
Tél: +33 (1) 45 68 07 41  
Fax: +33 (1) 45 68 56 41  
[www.unesco.org/gemreport](http://www.unesco.org/gemreport)

Élaboré par une équipe indépendante et publié par l'UNESCO, le Rapport mondial de suivi sur l'éducation est une référence faisant autorité qui vise à informer, influencer et soutenir un véritable engagement envers les cibles mondiales relatives à l'éducation dans le cadre des nouveaux Objectifs de développement durable (ODD).



© UNESCO  
ED/GEM/MRT/2018/PP/33