PARTENARIAT MONDIAL pour L'EDUCATION

BOD/2020/06
Réunion du Conseil d'administration
9-11 juin 2020
Pour information

EXAMEN PRÉLIMINAIRE DE LA PART VARIABLE (2015-2019)

N.B. : Les documents du Conseil sont de nature délibérative et, conformément à la Politique de transparence du PME, ne sont pas considérés comme des documents publics tant que le Conseil ne les a pas examinés. Il est entendu que les groupes constitutifs distribueront, à des fins de consultation, les documents du Conseil à leurs membres avant la réunion du Conseil.

Pour information par : le Comité des financements et performances

Examen par les membres du Comité :

- Les leçons apprises, notamment le fait que la part variable encourage la mise en œuvre des stratégies et le dialogue sectoriel tout en promouvant les priorités en matière d'équité, trouvent un écho auprès des membres du Comité ainsi que des personnes travaillant au niveau des pays. Certes, ces enseignements pourraient inspirer le cadre opérationnel du prochain plan stratégique, mais étant donné que peu de financements comportant une part variable ont été clôturés, il serait hâtif de tirer des conclusions définitives sur l'impact de ce mécanisme.
- Sur un plan comparatif, il a été suggéré de présenter la part variable dans le contexte des approches de financement basé sur les résultats (FBR), notamment par rapport aux initiatives de FBR d'autres partenaires (*the Education Outcomes Fund, World Bank Program-for-Results Financing (PforR)*, par exemple). Cette comparaison pourrait guider utilement les réflexions du PME sur les questions de coûts de transaction et l'accent que met le mécanisme sur la transformation et l'ambition.
- Il est important d'approfondir l'examen du potentiel des indicateurs de processus, de jalon et de prestation de service. Il a été suggéré que les pays évoluant dans des contextes très difficiles devraient être informés de ne pas se concentrer uniquement sur les résultats. Il faudrait plutôt reconnaître leurs efforts de renforcement des processus et produits des politiques sectorielles, lesquels, dans une chaîne de résultats bien développée, peuvent vraisemblablement conduire aux résultats escomptés.
- L'application différenciée du modèle de financement ne devrait pas compliquer davantage le processus.
- Le cas échéant, l'assistance technique pour la conception et le soutien à la mise en œuvre est un aspect important et il faudrait préciser si elle est fournie par les partenaires au niveau du pays dans des cadres de redevabilité convenus, si elle émane du Secrétariat ou si elle devrait être renforcée au sein des ministères.
- La nouvelle stratégie doit tenir compte du fait qu'un nombre croissant de financements comportant une part variable sera clôturé au cours des 2 à 3 prochaines années, fournissant plus d'informations sur l'efficacité du mécanisme. Le président du GPC a proposé de réaliser une évaluation à mi-parcours et de demander au Conseil de déléguer au GPC le pouvoir de modifier le mécanisme de la part variable sur la base des constatations de cette évaluation.

- Comme il a été suggéré dans l'examen du mécanisme de la part variable, il serait souhaitable d'élaborer un programme d'apprentissage de la « part variable » pour le prochain plan stratégique. Ce programme pourrait être introduit dans la prochaine stratégie de suivi et d'évaluation du PME ou intégré aux évaluations au niveau des pays. En attendant de finaliser la réflexion sur une future évaluation du mécanisme de la part variable, les membres du Comité ont fait les propositions suivantes :
  - continuer de consigner les expériences des PDP en matière d'élaboration et de mise en œuvre de la part variable. *N.B: l'examen actuel puise dans les évaluations au niveau des pays.*
  - déterminer dans quelle mesure la part variable contribue à fédérer les partenaires autour du modèle de FBR.
  - évaluer dans quelle mesure la part variable peut favoriser le renforcement des systèmes et évaluer les transformations observées en fonction des différents contextes nationaux, et
  - examiner les avantages et inconvénients des différents mécanismes de financement dans divers contextes nationaux.
- Le Comité a convenu que l'examen de la part variable devrait être diffusé au sein du partenariat et les pays sont encouragés à partager leurs expériences respectives en ce qui concerne ce mécanisme.
- Le Comité a demandé au Secrétariat de récapituler les réflexions ci-dessus dans une note d'accompagnement destinée au Conseil.

Document de référence : Modèle de financement du PME

1. Objectif

1.1 Le Conseil d'administration est informé des premiers enseignements tirés de la mise en œuvre du mécanisme de la Part variable du modèle de financement du PME et prend note des réflexions des membres du Comité des financements et performances.

2. Contexte

2.1 En 2014, le PME a introduit le financement basé sur les résultats au niveau sectoriel dans son modèle opérationnel, dans le but d'encourager la mise en œuvre des stratégies de transformation contenues dans les plans nationaux du secteur de l'éducation pour répondre au priorités de l'éducation de base en matière d'équité, d'efficience et de résultats d'apprentissage. En Janvier 2020, le Secrétariat du PME a réalisé un examen de la part variable. L'examen portait sur les stratégies de conception et les expériences de la mise en œuvre dans les pays des 22 premiers financements pour la mise en œuvre de programmes sectoriels de l'éducation (ESPIG) comportant une part variable.

2.2 À sa réunion du 15 au 17 avril, le Comité des financements et performances a discuté de l'examen préliminaire du mécanisme de la part variable du PME (2015-2019) par le Secrétariat, présenté à l'annexe A.

2.3 Le Comité note que l'examen préliminaire a été pris en compte dans l'élaboration du prochain plan stratégique et les réflexions ci-dessus des membres du GPC sur cet examen sont une autre contribution à cet exercice.

ANNEXE A : Examen préliminaire de la conception des programmes nationaux et des expériences de la mise en œuvre du mécanisme de financement de la part variable (2015-2019)*

*Les annexes sont uniquement disponibles en anglais.

Avril 2020

Examen préliminaire de la conception des programmes nationaux et des expériences de la mise en œuvre du mécanisme de financement de la part variable (2015-2019)

PARTENARIAT MONDIAL
pour L'EDUCATION

Sommaire

Remerciements iii
Présentation générale iiiv
Introduction 1
Approche adoptée pour l'étude 4
Caractéristiques des financements et premiers résultats 7
Caractéristiques de la conception des programmes 7
Stratégies en matière d'équité, d'efficience et de résultats d'apprentissage 14
Résultats obtenus à ce jour 29
Premières observations sur la mise en œuvre du mécanisme 36
Dialogue sectoriel 36
Phase de conception du programme 38
Mise en œuvre de la stratégie 43
Domaines de difficulté 46
Perspectives 54

Remerciements

Une équipe du Secrétariat comprenant David Balwanz, Naoko Hosaka, Kirsten Majgaard, Kimberly Parekh, Alvine Sangang et Dan Zhang a participé à l'analyse et à la rédaction du présent document. Les auteurs remercient chaleureusement Sven Baeten, Nidhi Khattri, Wenna Price et Anne Guison-Dowdy qui ont l'ont révisé. Mafaizath Fatoke a produit un document de base et, avec Arianne Wessal, a formulé des commentaires qui ont enrichi l'ensemble, tandis que Jessica Lee et Hadi Khan, tous deux de l'initiative REACH, ont fourni de précieuses réflexions basées sur leurs travaux. Beaucoup d'autres personnes, trop nombreuses pour être mentionnées ici, ont apporté d'importantes contributions, souvent intégrées au texte.

Présentation générale

En 2014, le Partenariat mondial pour l'éducation (PME) a introduit dans son modèle opérationnel un financement basé sur les résultats à l'échelle sectorielle, afin d'encourager, dans le cadre des plans nationaux du secteur de l'éducation, la mise en œuvre de stratégies de transformation qui répondent aux priorités de l'éducation de base en matière d'équité, d'efficience et de résultats d'apprentissage. Le présent examen porte sur 22 expériences de financement comportant une « part variable ». Seulement quatre de ces financements étant clôturés, il est trop tôt pour fournir une évaluation des résultats ou de l'impact ; l'expérience déjà acquise fournit néanmoins des éléments qui méritent d'être pris en compte par le PME.

Pour la plupart des financements étudiés, la part variable semble avoir stimulé le dialogue sectoriel autour des principaux enjeux dans les domaines de l'équité, de l'efficience et des résultats d'apprentissage, et encouragé l'élaboration et la mise en œuvre pour le plan sectoriel de l'éducation de stratégies visant à régler les problèmes identifiés. Dans cette optique, le mécanisme établit un cadre qui délègue la définition des priorités stratégiques et la plupart des choix de conception des programmes au processus mené au niveau national.

Entre 2015 et 2019, la plupart des pays qui en avaient la possibilité ont choisi de présenter une requête de part variable. Les pays qui n'intègrent pas l'approche de financement basée sur les résultats dans les programmes financés par le PME sont ceux qui bénéficient de petits financements (moins de 5 millions de dollars) et ceux dont le contexte de mise en œuvre est très fragile.

Les stratégies et les indicateurs liés à la part variable reflètent la diversité des priorités nationales, mais le portefeuille présente également des points de convergence. Sur les 73 stratégies examinées, plus des deux tiers portent sur l'une des questions suivantes : l'accès à l'enseignement primaire et l'achèvement du cycle primaire, les systèmes d'évaluation des apprentissages, le perfectionnement professionnel des enseignants ou l'affectation des enseignants. Le portefeuille présente une certaine variation au niveau des caractéristiques suivantes : le montant du financement relevant de la part variable (en dollars des États-Unis), le mécanisme de décaissement proposé et la proportion du financement relevant du financement basé sur les résultats.

Les difficultés associées à ce nouveau mécanisme sont liées à l'augmentation des coûts de transaction (qui se traduisent par des retards dans la conception et la mise en œuvre des programmes ainsi que par la restructuration des financements) et à une insuffisante dans le cas des petits financements et des situations de fragilité. Le passage au financement basé sur les résultats s'accompagne également d'exigences en matière de conception et de mise en œuvre des programmes, qui sont nouvelles pour beaucoup de partenaires : non seulement ces considérations augmentent les coûts de transaction, mais elles laissent aussi penser que l'utilisation de ce mécanisme n'a pas encore été optimisée dans l'ensemble du partenariat.

La plupart des pays n'en sont encore qu'au début de la mise en œuvre des stratégies : les résultats n'ont été mesurés que pour 7 des 49 cibles de résultats et cibles intermédiaires (sur les 22 financements). Le présent examen propose néanmoins des observations qui pourront être prises en compte lors de la prochaine allocation de financements à part variable – en ce qui concerne notamment l'aide à la conception, la réduction des coûts de transaction et une application plus différenciée du mécanisme.

Les financements étudiés ici, dont la plupart sont en cours d'exécution, seront très probablement une source importante de nouvelles données et d'expériences qui, intégrées dans un programme d'apprentissage plus large, permettraient d'affiner encore le mécanisme.

Introduction

En 2014, le PME a introduit le financement basé sur les résultats dans son modèle de financement. Le modèle de financement actuel prévoit que la plupart des pays qui présentent une requête de financement auprès du PME consacrent au moins 30 % des fonds à la « part variable » de leur allocation, laquelle prend la forme d'un financement basé sur les résultats à l'échelle sectorielle. Au cours des cinq dernières années, le PME a approuvé 22 financements comprenant une part variable, soit plus de 300 millions de dollars alloués au titre de cette modalité.

En introduisant ce système de part variable, le PME souhaitait « impulser une dynamique supplémentaire de changement [au niveau sectoriel] dans trois grands domaines : l'équité, l'efficience et les acquis scolaires »[1]. Dans le cadre de ce modèle, il est demandé aux pays de proposer des stratégies « susceptibles de mener à des progrès substantiels à moyen terme », liées à des indicateurs et à des cibles « [exigeant] un effort tout en restant réalisables » et « intégrées au cadre plus large du PSE » des gouvernements des pays en développement partenaires. Il s'agit donc de favoriser, par la mise en œuvre de stratégies plus dynamiques, des améliorations en matière d'équité, d'efficience et d'acquis scolaires dans l'éducation de base. Selon le modèle du PME, le dialogue autour des stratégies et des indicateurs de la part variable englobe la consultation des membres du groupe local des partenaires de l'éducation (GLPE)[2].

La part variable a été introduite dans le cadre d'une approche élargie du PME portant sur le soutien et le financement de la progression des pays vers des résultats éducatifs durables à grande échelle - selon les indications du plan stratégique PME 2020. La théorie du changement du PME repose sur l'élaboration par les pays d'un plan sectoriel de l'éducation de qualité et sur un dialogue inclusif entre les parties prenantes au niveau national à propos de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan sectoriel. Le modèle opérationnel du PME met l'accent sur trois axes : 1) renforcer les systèmes éducatifs nationaux, 2) favoriser un financement accru et durable de l'éducation, et 3) apporter un financement basé sur les résultats. Pour introduire la part variable, les allocations par pays ont été divisées en deux : une part fixe, à laquelle les pays sont éligibles sur la base de trois conditions, et une part variable, liée à une proposition de mise en œuvre des stratégies prioritaires au niveau du plan sectoriel et décaissée sous forme de financement basé sur les résultats. En maintenant la part fixe (financement traditionnel) qui, dans la plupart des cas, représente environ 70 % du montant total, le modèle opérationnel reconnaît que tous les pays ont des besoins sectoriels pour lesquels le financement basé sur les résultats n'est pas forcément le mieux adapté.

La documentation relative à l'aide basée sur les résultats (financement basé sur les résultats) versée aux gouvernements nationaux met en lumière les avantages et les inconvénients des mécanismes de type part variable (tableau 1). L'aide basée sur les résultats est censée stimuler la *mise en œuvre des programmes* ainsi qu'une *orientation et une priorisation axées sur les résultats* pendant les étapes de planification et d'exécution. Il est à noter que l'attention ainsi portée aux résultats pose implicitement la question de savoir si les méthodes traditionnelles de planification et de mise en œuvre sont suffisamment axées sur les résultats (et, en outre, réalistes quant aux résultats attendus). La décision du Conseil du PME

[1] PME, « Cadre opérationnel ayant trait aux exigences et aux incitations du modèle de financement du Partenariat mondial pour l'éducation et projet pilote de financement basé sur les résultats » (document du Conseil du PME BOD/2014/05 DOC 03, Partenariat mondial pour l'éducation, Washington, États-Unis), p. 4.

[2] Ibid., p. 10 à 12.

d'adopter une approche basée sur les résultats dénote la prise en compte de ces avantages attendus, tout en en reconnaissant les limites potentielles.

Ces limites sont liées aux coûts *de transaction plus élevés* associés aux mécanismes de financement basé sur les résultats (FBR), aux exigences que ces mécanismes imposent au niveau national en termes de *capacités et de systèmes de données,* au risque de *manipulation* et à la possibilité de *privilégier la quantité (lors de la mesure des résultats) plutôt que la qualité*. D'autres points peuvent aussi soulever des craintes, notamment le fait que le financement basé sur les résultats est un facteur d'*incertitude au niveau des décaissements des flux d'aide* et qu'il représente une nouvelle forme de *conditionnalité* qui pourrait ne pas tenir suffisamment compte de la complexité du contexte de mise en œuvre. Des questions se posent également sur la corrélation entre l'aide axée sur les résultats et l'efficacité de l'aide[3]. Le présent document propose une réflexion sur plusieurs de ces sujets (coûts de transaction, fiabilité des données, stimulation de la mise en œuvre).

Tableau 1 : Avantages et limites potentiels des approches d'aide basées sur les résultats

Avantages escomptés du financement sectoriel basé sur les résultats	Limites potentielles
▪ Stimulation de la mise en œuvre du programme ▪ Promotion d'une orientation axée sur les résultats ▪ Établissement de priorités/ ciblage de l'attention	▪ Coûts de transaction élevés* ▪ Capacités des pays/ besoin de données crédibles* ▪ Qualité négligée au profit de la quantité* ▪ Risque de manipulation/ incitations négatives* ▪ Incertitude des décaissements ▪ Question de l'adaptation au contexte de l'approche basée sur les résultats

*Thèmes de référence relevés dans l'évaluation par le Conseil du PME des leçons tirées de l'expérience des approches basées sur les résultats du Fonds mondial, de GAVI et de la Banque mondiale : « Cadre opérationnel ayant trait aux exigences et aux incitations du modèle de financement du Partenariat mondial pour l'éducation et projet pilote de financement basé sur les résultats » (document du Conseil du PME BOD/2014/05 DOC 03, Partenariat mondial pour l'éducation, Washington, États-Unis, 2014), p. 34-35.

Ce document a pour objet de fournir un examen préliminaire de la conception des programmes et des expériences de mise en œuvre associées aux stratégies nationales liées aux financements au titre de la part variable. À ce jour, seulement quatre financements de la part variable ont été clôturés, sept autres ayant été soumis à un premier cycle de contrôle des cibles. De ce fait, une large part de l'étude porte sur la description des caractéristiques de conception des financements approuvés et sur la consolidation et le partage des informations disponibles sur le dialogue sectoriel, le processus de conception du

[3]A. Gershberg et W. Price, "Early Stocktaking of the Global Partnership for Education's Results-Based Financing Approach" (document de travail, Partenariat mondial pour l'éducation, Washington, États-Unis, 2019) ; PME, « Cadre opérationnel » ; M. Pearson, M. Johnson, et R. Ellison, *Findings of Major Results Based Aid (RBA) and Results Based Financing (RBF) Schemes* : *Final Report* (London: Human Development Resource Centre, DFID, 2010) ; UNESCO, « Ne pas brûler les étapes : prudence à l'égard des versements liés aux résultats en matière d'aide à l'éducation » (Document d'orientation 33, Rapport mondial de suivi sur l'EPT, Paris, 2018) ; Universalia, *Évaluations au niveau des pays du Partenariat mondial pour l'éducation – Rapport de synthèse* (Montréal : Universalia, avant-projet).

programme, la mise en œuvre de la stratégie et les résultats. Des observations préliminaires sont formulées dans ces domaines.

Il est important de noter qu'au fil du temps, les attentes du PME vis-à-vis de la part variable ont évolué pour tenir compte de son influence sur le dialogue sectoriel et l'élaboration des programmes. Tandis que le Conseil du PME avait envisagé un mécanisme principalement destiné à stimuler la mise en œuvre de la stratégie et la progression vers les résultats, il a été observé en cours d'exécution que le mécanisme pouvait également avoir un effet de promotion du dialogue sectoriel et d'élaboration de nouvelles stratégies spécifiques liées au financement basé sur les résultats du PME.

Après une description de l'approche retenue pour l'étude, le document est organisé en trois parties.

La première, « **Caractéristiques des financements et premiers résultats** » propose des données descriptives relatives aux 22 financements pour la mise en œuvre d'un programme sectoriel de l'éducation (ESPIG) inclus dans l'étude. Cette partie donne, à l'échelle du portefeuille, une idée de la façon dont les financements du PME comportant une part variable sont alloués entre les pays et au sein de ceux-ci, de la conception des stratégies et des choix de décaissement, et des types de stratégies et d'indicateurs proposés en matière d'équité, d'efficience et de résultats d'apprentissage. Elle se termine avec une présentation des données disponibles sur les résultats et les décaissements.

Dans la deuxième partie, « **Premières observations sur le mécanisme** », nous essaierons de déterminer dans quelle mesure la part variable soutient les efforts du PME pour promouvoir le dialogue sectoriel, incite les pays à approfondir l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de plans sectoriels, et nous examinerons les difficultés constatées, notamment en lien avec les coûts de transaction.

La partie « **Perspectives** » propose les premiers enseignements à tirer et des pistes à approfondir.

Ce document comprend plusieurs annexes, dont un tableau contenant des informations de base sur les 22 financements, un tableau contenant des informations de base sur toutes les stratégies proposées pour les parts variables, des résultats détaillés sur les financements clôturés et une description de l'approche et des méthodes de l'étude.

Approche adoptée pour l'étude

Le présent examen s'articule autour de trois grandes questions.

1. Quelles sont les caractéristiques de la conception des ESPIG du portefeuille du PME qui comportent une part variable ?
2. Que nous apprennent les expériences de mise en œuvre menées jusqu'ici ?
3. Dans quelle mesure les expériences des pays confirment-elles – ou non – l'idée que le mécanisme de la part variable encourage 1) le dialogue sectoriel, 2) l'élaboration des stratégies et 3) la mise en œuvre des stratégies ?

Ces questions ont été divisées en sous-questions (voir l'annexe B) qui ont été examinées au cours de deux phases d'enquête.

La première phase, axée sur la première question de l'étude, englobait une revue systématique de tous les ESPIG comportant une part variable approuvés depuis la mise en place du nouveau modèle de financement (mi-2015) jusqu'en décembre 2018. Les documents de programme des 22 ESPIG ont été systématiquement examinés à la lumière d'un ensemble de questions détaillées, les informations étant compilées et saisies dans une base de données, organisée selon un ensemble de codes prédéfinis. Les stratégies et les indicateurs des parts variables ont également été codés. Dans les cas où il s'est avéré que les codes prédéfinis n'étaient pas utilisables avec les données brutes, de nouveaux codes ont été étudiés et mis au point. Le cas échéant, des documents supplémentaires (par exemple, les documents de décision du Conseil d'administration du PME, les rapports de l'étape III de l'examen de la qualité et les requêtes d'ESPIG) ont été consultés. *Ce processus a permis de recueillir des informations descriptives sur la conception des programmes.* Le Secrétariat du PME tient à jour une base de données distincte pour le suivi de la mise en œuvre des financements, qui intègre les progrès réalisés en ce qui concerne les résultats et décaissements des parts variables. D'autres données descriptives (suivi des retards pris par les requêtes de financement, fractionnement et restructuration de financements) ont été compilées à partir des dossiers du Secrétariat. *Ce processus a permis de recueillir des informations descriptives sur la mise en œuvre de la stratégie et sur les premiers résultats.*

Tableau 2 : Financements inclus dans l'examen des documents de programme et des évaluations au niveau des pays

Source des données	Financements étudiés
Documents de programme des ESPIG	Afghanistan, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Libéria, Madagascar, Malawi, Mozambique, Myanmar, Népal (2015), Népal (2019), Ouzbékistan, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Tanzanie, Tchad, Zimbabwe
Évaluations au niveau des pays	Cambodge, Éthiopie (2 évaluations), Malawi (2 évaluations), Mozambique, Népal (2 évaluations), République démocratique du Congo, Rwanda, Zimbabwe (2 évaluations)

La deuxième phase, axée sur les questions 2 et 3, englobait une revue structurée de 11 évaluations au niveau des pays et la rédaction de documents de base sur une sélection de sujets et de cas nationaux. Afin d'intégrer des points de vue au niveau des pays, un examen structuré de 12 évaluations au niveau

des pays a été entrepris[4]. Cet examen s'est articulé autour de quatre questions relatives au lien entre la part variable et le dialogue sectoriel, l'élaboration de la stratégie, la mise en œuvre de la stratégie et les résultats. Cet examen a également permis de repérer les difficultés de mise en œuvre et différentes perceptions du mécanisme au niveau des pays. Bien qu'ayant une portée plus large que la présente étude, les évaluations au niveau des pays (qui visaient à évaluer l'efficacité du modèle opérationnel du PME) comprenaient des questions sur la part variable : i) Le PME a-t-il apporté une contribution aux caractéristiques de la planification sectorielle qui ont été constatées ? En quoi ? et ii) Le PME a-t-il apporté une contribution aux caractéristiques de la mise en œuvre du plan sectoriel qui ont été constatées ? Les évaluations au niveau des pays ont été commandées par le PME et réalisées par des organisations externes réunies au sein d'un consortium piloté par Universalia

D'autres documents de référence ont également nourri la réflexion autour des premières observations en réponse aux questions 2 et 3 : i) des examens ciblés des stratégies d'équité et d'efficience pour les financements sélectionnés, ii) des documents sur les expériences de l'Éthiopie et de la République démocratique du Congo en ce qui concerne la part variable, et iii) un document sur la conception du programme et la vision nationale du processus de conception des cinq premiers financements comprenant une part variable (Malawi, Mozambique, Népal (2015), République démocratique du Congo et Rwanda).

Interprétation des données - L'analyse descriptive des ESPIG s'appuie sur des informations compilées par le biais d'une revue documentaire et sur une méthode de codage (pour les stratégies et les indicateurs) expliquée à l'annexe B. Même si une étude observationnelle ne permet pas d'établir des liens de cause à effet (affirmer par exemple que l'existence de la part variable favorise le dialogue sectoriel), il arrive souvent que les données observées confortent une hypothèse plutôt qu'une autre. S'agissant des hypothèses liées aux questions 2 et 3, les sources les confortant sont référencées dans le texte ou les notes de bas de page (ainsi que les données allant en sens contraire, contradictoires ou disparates). Par exemple, l'hypothèse selon laquelle la part variable semble encourager le dialogue sectoriel est étayée par les évaluations de six des huit pays. Sur la base des données de l'étude, l'hypothèse de l'effet de la part variable sur la mise en œuvre n'est pas tout à fait aussi nettement confortée, en partie parce que les sources fournissent moins d'informations sur cette question, parce que d'autres facteurs peuvent intervenir dans le rythme de mise en œuvre du programme, et parce que pour un petit nombre de financements associés à une stratégie de part variable, la mise en œuvre a pris un retard considérable. Sur certains points, les données disponibles ne sont pas suffisantes pour formuler des hypothèses solides – c'est notamment le cas pour les questions relatives aux moyens de vérification et à l'estimation des coûts des programmes – et dans ce cas des exemples d'éventuelles opportunités ou difficultés sont proposés. *Le document est organisé de manière à refléter la variation de la solidité des hypothèses qui peuvent être formulées, la partie sur les caractéristiques des financements s'appuyant sur l'examen des 22 documents de programme et les parties suivantes sur des observations majoritairement fondées sur d'autres sources. Au fil du texte, des encadrés détaillent certains points ou illustrent le propos par les expériences des pays.*

Limites - Le présent examen est nécessairement partiel puisque seulement quatre financements ont été clôturés, seulement deux rapports d'achèvement sont disponibles, et aucune évaluation indépendante des ESPIG clôturés n'a été réalisée. Sur les 22 financements étudiés, 16 ont été approuvés au cours des deux dernières années. Il faudra plus de temps pour appréhender et comprendre les expériences de mise

[4]. Les évaluations au niveau des pays sont consultables sur la page Suivi et évaluation du site du Partenariat mondial pour l'éducation.

en œuvre. Comme il s'agit d'une étude documentaire, aucune donnée, aucun point de vue national supplémentaires n'ont été recueillis (en dehors des éléments tirés des évaluations au niveau des pays, de la concertation annuelle du PME avec les pays en développement partenaires, ainsi que des exercices trimestriels de dialogue avec les groupes constitutifs menés par le Comité des financements et performances). Comme indiqué plus haut, si certaines données sur la mise en œuvre et les résultats sont disponibles, ce n'est pas forcément le cas des informations générales relatives au mode d'obtention des (éventuels) résultats.

Caractéristiques des financements et premiers résultats

Caractéristiques de la conception des programmes

Les caractéristiques des financements comportant une part variable sont déterminées par les exigences du mécanisme. Pour être admis à bénéficier de la part variable du financement, un pays doit présenter une requête spécifiant « i) son engagement à mettre en œuvre des stratégies sectorielles de PSE visant à améliorer l'équité, l'efficience et les acquis scolaires au niveau systémique/sectoriel, ii) des cibles liées au financement dans chacune des trois dimensions (équité, efficience et acquis scolaires) ; iii) un plan détaillé pour mesurer et vérifier les résultats ; iv) une description claire du mécanisme encadrant le décaissement des fonds »[5]. Alors que les stratégies et les indicateurs relatifs à la part variable sont censés provenir du plan sectoriel de l'éducation (PSE), la requête concernant la part variable s'inscrit normalement dans le processus d'élaboration de l'ESPIG.

~

La plupart des pays qui en avaient la possibilité ont choisi de présenter une requête de part variable (22 sur 30). Vingt-deux requêtes d'ESPIG comprenaient une requête relative à la part variable. Pour six ESPIG (Érythrée, Gambie, Puntland-Somalie, Gouvernement fédéral de la Somalie, Somaliland et Soudan du Sud), le Comité des financements et performances a approuvé une part variable ex ante[6], les fonds étant versés avant l'obtention de résultats. Pour deux pays, Zanzibar-Tanzanie et Papouasie-Nouvelle-Guinée, les requêtes de la part variable sont attendues, mais elles n'avaient pas encore été approuvées durant la période de référence de l'étude (mi-2015 à décembre 2018). Sur les ESPIG comprenant une part variable, 16 concernent l'Afrique, 1 l'Europe centrale et orientale, 2 l'Asie de l'Est et 3 l'Asie du Sud. En plus des 30 ESPIG mentionnés ci-dessus, 9 ESPIG ne comprenant pas de part variable ont été approuvés pendant la période de référence. Six ESPIG étaient éligibles à une part variable ex ante (financement inférieur à 5 millions de dollars ou financement à un petit État insulaire) et trois ESPIG relatifs à un financement accéléré ne comprenaient pas de part variable[7].

Tableau 3 : Requêtes d'ESPIG selon le système de part variable (mai 2015-décembre 2018)

Approche de la part variable des ESPIG	ESPIG
Part variable	22
Part variable ex ante (approuvée par le GPC)	6
Requête de part variable en attente	2

[5]GPE, *Note d'orientation sur le financement de la part variable du GPE* (Washington, États-Unis, Partenariat mondial pour l'éducation, 2019), p. 5.

[6]Selon l'approche ex ante, la part variable de l'allocation est accordée sur la base d'un engagement national de prise d'initiatives politiques pour faire avancer les trois dimensions de l'équité, de l'efficience et des acquis scolaires dans le cadre du PSE/PTE, mais elle est décaissée avant que les résultats ne soient disponibles.

[7] Les informations de cette partie sont valides en avril 2019. Deux pays (Papouasie-Nouvelle-Guinée et Zanzibar-Tanzanie), qui ont vu leur ESPIG approuvé, projettent de présenter une requête de part variable. Pour six financements, le Comité des financements et performances a demandé que le mécanisme de part variable ne soit pas appliqué parce qu'il s'agissait de petits financements ex ante (inférieurs à 5 millions de dollars) (Bhoutan, Comores, Guinée-Bissau, Lesotho) ou que les pays pouvaient bénéficier de l'exemption au titre des petits États insulaires en développement (Cap-Vert, OECO). Dans trois cas, il s'agissait de financements accélérés (interventions d'urgence), qui ne sont pas assortis de part variable selon les règles de financement du PME (Bangladesh, Tchad, Somaliland).

Part variable ex ante (petits États/ petits États insulaires)	6
Financement accéléré (sans part variable)	3
Total	39

Le montant de la part variable associée aux différents ESPIG varie de 3 millions à 30 millions de dollars, la majorité des financements (13) ayant une part variable supérieure à 10 millions de dollars et 4 financements ayant une part variable supérieure à 24 millions de dollars (voir le tableau 4). Le montant total des financements du PME alloués au titre des 22 ESPIG comprenant une part variable atteint 1,02 milliard de dollars, dont 30,8 % (314,8 millions de dollars) pour les parts variables. *Il est à noter que le montant de l'allocation maximale par pays, qui varie de 10 millions à 100 millions de dollars pour les financements étudiés, a une influence sur le montant de la part variable puisque les pays sont tenus d'allouer au moins 30 % de leur allocation maximale à la part variable*[8]. L'allocation moyenne au titre de la part variable est de 14,3 millions de dollars pour les 22 financements étudiés.

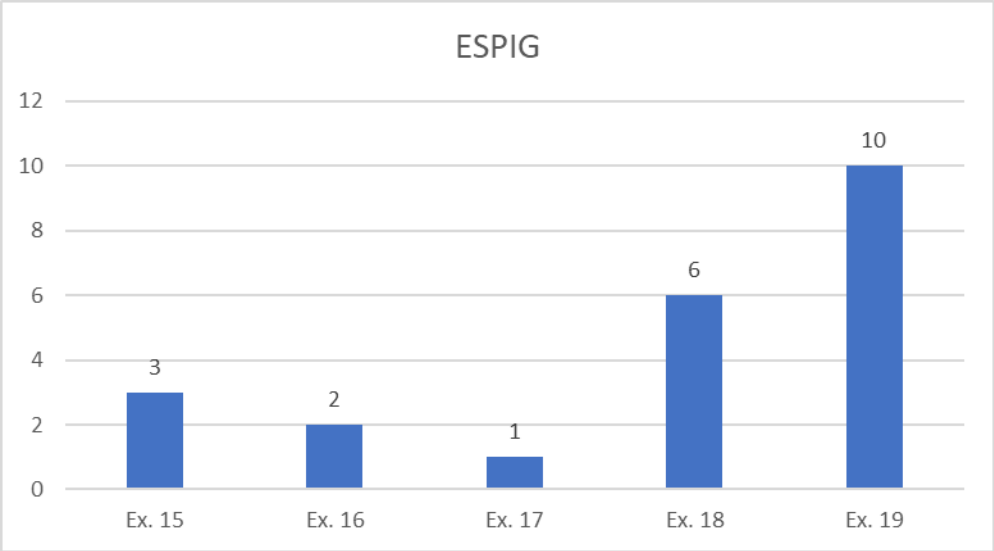
Tableau 4 : Montant de la part variable par financement

Montant de la part variable	Pays
< USD 5 millions	Libéria, Ouzbékistan
USD 5 à 10 millions	Bénin, Burundi, Cambodge, Népal (2019), Rwanda, Sierra Leone, Tchad
USD 10 à 20 millions	Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Madagascar, Malawi, Mozambique, Népal (2015), Sénégal, Zimbabwe
USD 20 à 30 millions	Afghanistan, Éthiopie, Myanmar, République démocratique du Congo, Tanzanie continentale

Le nombre des ESPIG accordés comportant une part variable a considérablement augmenté au cours des deux dernières années, avec six financements comprenant une part variable accordés par le PME au cours de l'exercice (Ex.) 2018 et dix sur le premier semestre de l'exercice 2019 (Figure 1). Cette augmentation semble être due à l'augmentation générale du nombre d'ESPIG approuvés au cours des deux derniers exercices. Durant les trois premières années suivant l'approbation du nouveau modèle de financement, le PME a accordé une part variable au titre de six ESPIG (Mozambique, Népal et Rwanda sur l'Ex.15, Malawi et République démocratique du Congo sur l'Ex.16, Éthiopie sur l'Ex.17). La valeur totale des financements accordés au titre des parts variables au cours des exercices 2018 et 2019 s'élève respectivement à 58 millions et 140,6 millions de dollars.

[8] Pour trois ESPIG (Népal, Sénégal et Zimbabwe), le financement du PME était composé d'une AMP et d'une allocation au titre du fonds à effet multiplicateur, d'où une augmentation de la valeur en dollars du financement comme de la part variable. Pour un seul ESPIG, celui de l'Ouzbékistan, le financement du PME était basé uniquement sur une allocation au titre du fonds à effet multiplicateur.

Figure 1. Nombre de financements comprenant une part variable accordés par exercice



Au total, 12 des 22 financements comprenant une part variable concernent des pays entrant dans la catégorie des pays touchés par la fragilité et les conflits (PFC)[9] au moment de l'approbation du financement : Afghanistan, Burundi, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Libéria, Mozambique, Myanmar, République démocratique du Congo, Rwanda, Sierra Leone, Tchad et Zimbabwe. La plupart des pays ayant présenté une requête d'allocation ex ante approuvée ont fait valoir leur statut de fragilité pour justifier l'approche ex ante (c'est le cas de l'Érythrée, du Gouvernement fédéral de la Somalie et du Soudan du Sud).

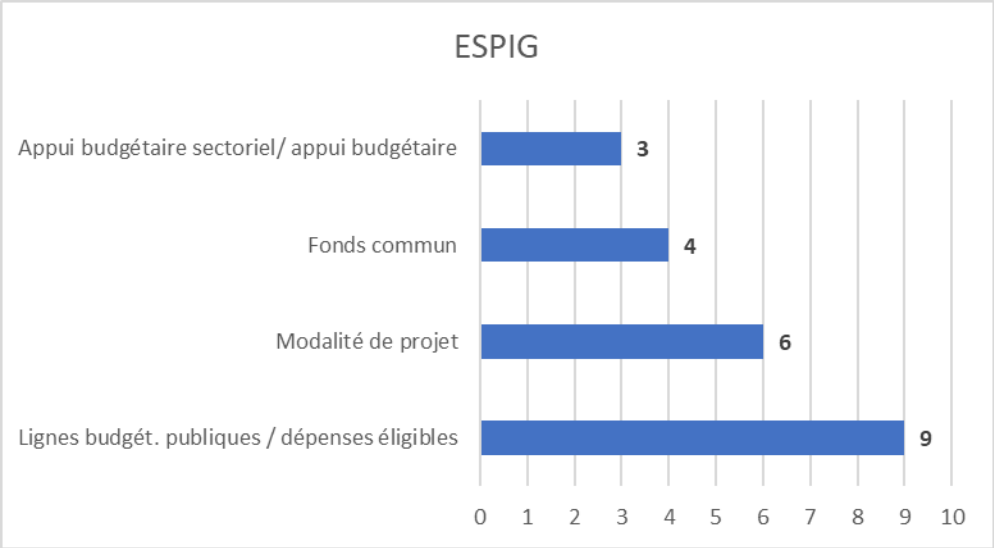
La formule de financement du PME a notamment pour conséquence d'orienter une forte proportion des financements vers les environnements fragiles, ce qui implique, de facto, d'importantes allocations au titre de la part variable. L'Afghanistan et la République démocratique du Congo bénéficient d'une allocation au titre de la part variable de 30 millions de dollars. D'autres pays classés dans la catégorie des PFC ont également des allocations relativement importantes au titre de la part variable (plus de 10 millions de dollars pour le Burundi, la Côte d'Ivoire et le Tchad ; 24 millions de dollars pour le Myanmar).

Les pays utilisent différents mécanismes de décaissement pour la part variable (figure 2). Pour six financements, les fonds de la part variable sont dirigés vers un mécanisme de projet[10] ; pour trois financements, les fonds prennent la forme d'un appui budgétaire ou d'un appui budgétaire sectoriel[11] et pour quatre financements, c'est la modalité du fonds commun qui a été choisie[12]. Pour neuf financements, la part variable est versée au gouvernement sur la base d'un remboursement des dépenses autorisées sur des lignes budgétaires prédéfinies[13]. Ces financements s'inspirent des « financements de projets

[9] La classification de PFC retenue par le PME intègre deux sources : la liste harmonisée des situations de fragilité et de conflit de la Banque mondiale et la liste des pays considérés comme touchés par un conflit de l'UNESCO.
[10] Même projet : Burundi, Côte d'Ivoire, Ouzbékistan, Sierra Leone, Tchad et Zimbabwe.
[11] Appui budgétaire sectoriel/ appui budgétaire : Rwanda, Sénégal et Tanzanie.
[12] Fonds commun : Burkina Faso, Cambodge, Mozambique et Népal (2019).
[13] Remboursement des dépenses gouvernementales éligibles : Afghanistan, Bénin, Éthiopie, Libéria, Madagascar, Malawi, Myanmar, Népal et République démocratique du Congo (2015).

d'investissement assortis d'indicateurs servant de base aux décaissements (DLI) », l'une des modalités de financement des projets utilisée par la Banque mondiale.

Figure 2. Mécanisme de décaissement de la part variable



Pour neuf financements, la part variable est décaissée selon un mécanisme plus aligné que la part fixe. Pour huit financements, la part fixe finance des activités de projet, tandis que la part variable abonde le budget du gouvernement. Ce type de dispositif est caractéristique des financements de la Banque mondiale suivant un modèle hybride de financement de projets d'investissement assorti de DLI (Bénin, Libéria, Malawi et Madagascar), mais il s'observe également pour d'autres financements (Tanzanie). S'agissant du Cambodge, la part fixe finance des activités de projet, tandis que la part variable alimente un fonds commun.

Dans le cas des financements qui prévoient que la part variable finance la mise en œuvre de projets, un non-décaissement des fonds pourrait saper les efforts déployés pour mener à bien les activités de projet. Ainsi, dans certains pays (Burundi, Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo, Sierra Leone et Tchad par exemple), si la part variable n'est pas décaissée, certaines activités de construction de salles de classe ou de formation des enseignants ne pourront pas être réalisées. La question des conséquences d'un éventuel non-décaissement rejoint une préoccupation plus générale : le défaut de prévisibilité de l'aide axée sur les résultats.

Le choix de la modalité de décaissement semble être une caractéristique importante, quoique sous-estimée, du mécanisme. Les financements assortis d'un décaissement au bénéfice de projets ont l'avantage de poser des objectifs clairs quant à l'utilisation des fonds, mais ont l'inconvénient de limiter la souplesse d'utilisation. En revanche, les modèles qui prévoient un décaissement au profit de fonds communs ou d'un appui budgétaire sectoriel offrent aux gouvernements une plus grande latitude dans l'utilisation des fonds une fois qu'ils sont décaissés. Dans la plupart des cas, les FBR du PME ne sont pas versés à des parties prenantes de niveau décentralisé, alors que celles-ci sont souvent plus à même d'opérer des changements. En Tanzanie, certains DLI prévoient un décaissement au profit des collectivités locales responsables de l'atteinte des cibles au niveau des districts. Le tableau 5 donne des exemples de différents choix de décaissement.

Tableau 5 : Emploi prévu des fonds de la part variable dans le cadre de trois financements

Financement	Emploi prévu des fonds de la part variable
Ouzbékistan	**Passation de marchés pour des matériels prédéfinis liés à la mise en œuvre du projet :** en Ouzbékistan, il est prévu d'utiliser les fonds de la tranche variable pour acheter du matériel pédagogique pour 750 groupes préscolaires dans les écoles bénéficiant des fonds du projet liés à la part fixe.
Malawi	**Remboursement des dépenses publiques :** au Malawi, il était prévu d'utiliser les fonds de la tranche variable pour compenser les dépenses salariales du ministère de l'Éducation, des Sciences et des Technologies aux niveaux préscolaire et primaire. Toutefois, en cours d'exécution, la construction de salles de classe primaires (composante de la part fixe du programme) s'est avérée plus coûteuse que prévu, ce qui a conduit les pouvoirs publics à affecter une grande partie (4,08 millions de dollars) des fonds de la première tranche de la part variable (6 millions de dollars) à la réalisation de l'objectif d'achèvement de 500 salles de classe (Malawi, évaluation au niveau des pays, 2e année, 2019, p. 132).
Tanzanie	**Appui budgétaire sectoriel :** en Tanzanie, dans le cadre d'un programme cofinancé avec trois autres partenaires (DFID, ASDI et Banque mondiale), les fonds de la part variable du PME sont décaissés sous la forme d'appui budgétaire sectoriel, le gouvernement rendant compte chaque année de l'utilisation des fonds dans le secteur de l'éducation.

Près de la moitié des financements à part variable comprennent un cofinancement de l'agent partenaire ; pour cinq des cofinancements, le financement de l'agent partenaire est également basé sur les résultats. Sur les 22 financements à part variable, 10 comprennent un cofinancement et 9 sont sans cofinancement[14]. Les trois autres sont versés dans le cadre d'un appui budgétaire sectoriel, mais n'incluent pas de cofinancement de l'agent partenaire. Les cinq financements comprenant un cofinancement de l'agent partenaire basé sur les résultats concernent les pays suivants : Afghanistan, Madagascar, Myanmar, Népal (2019) et Sénégal.

[14] Financements à part variable comprenant un cofinancement : pour l'Afghanistan, le Burundi, Madagascar, le Myanmar, le Népal (2015) et l'Ouzbékistan, les décaissements se font sous forme de remboursement de dépenses éligibles et au profit de projets ; pour le Mozambique et le Népal (2019) les décaissements abondent un fonds commun ; pour le Sénégal les fonds vont à l'appui budgétaire général. Financements à part variable sans cofinancement : Bénin, Cambodge, Côte d'Ivoire, Libéria, Malawi, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Tchad et Zimbabwe. Pour l'Éthiopie, la part fixe et la part variable constituent des financements distincts. La part variable n'inclut pas de cofinancement.

Tableau 6 : Cofinancements

Cofinancements	ESPIG
Cofinancements	9 financements : Afghanistan, Burundi, Madagascar, Mozambique, Myanmar, Népal (2015), Népal (2019), Ouzbékistan, Sénégal
Sans cofinancement	10 financements : Bénin, Cambodge, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Libéria, Malawi, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Tchad, Zimbabwe
Sans cofinancement, mais décaissement sous forme d'appui budgétaire	3 financements : Burkina Faso, Rwanda, Tanzanie

Pour la plupart des financements (16 sur 22), la proportion des fonds allouée au titre de la part variable est d'environ 30 % ; on constate néanmoins une certaine variation (voir encadré 1). Dans trois programmes – Ouzbékistan, Mozambique et Népal (2015)[15] – moins de 6 % du *programme cofinancé* est prévu sous forme de part variable ; en particulier, les programmes du Mozambique et du Népal sont exécutés sous forme de financement complémentaire à de plus gros projets de financement de la Banque mondiale. Pour trois autres financements, une part beaucoup plus importante du *programme cofinancé* a pris la forme d'un financement basé sur les résultats, comprenant une part variable. Au Myanmar et au Népal, plus de 80 % du cofinancement (totalisant respectivement 180 et 209 millions de dollars), financement du PME compris, prennent la forme d'un *financement basé sur les résultats*[16]. En Tanzanie continentale, la part du financement du PME prévue sous la forme d'un financement basé sur les résultats est de 57 %[17].

Encadré 1 - Variation du financement basé sur les résultats dans les programmes cofinancés

En Ouzbékistan, 3 millions de dollars sur un cofinancement de 73,5 millions de dollars (soit environ **4 % du montant de financement total**) ont été alloués sous la forme de financement basé sur les résultats et le restant selon une approche de financement de projets d'investissement.

Au Sénégal, sur un total de 72,2 millions d'euros de cofinancement, **37 % des fonds** ont été accordés sous forme de financement basé sur les résultats, dont 13,8 millions d'euros provenaient du PME et 12,9 millions d'euros de l'Agence française de développement.

[15] Les ESPIG dont le décaissement se fait sous la forme d'un appui budgétaire ou au profit d'un fonds commun représentent une petite part d'un fonds beaucoup plus important - par exemple, au Népal et au Mozambique, le fonds commun dépasse le milliard de dollars.

[16] Au Myanmar, sur le financement du PME, 64 millions de dollars sont prévus sous la forme d'un financement basé sur les résultats, dont 24 millions de dollars au titre de la part variable.

[17] En Tanzanie, où 51 des 90 millions de dollars de l'ESPIG devaient être décaissés au profit du Programme d'éducation pour l'obtention de résultats (Education Program for Results - EPforR), le financement est aligné sur le plus gros programme de l'EPforR. L'EPforR est un programme de financement basé sur les résultats soutenu par la Banque mondiale, le ministère britannique du développement international (DFID), le gouvernement suédois (ASDI) et le PME, lequel met plus de 500 millions de dollars à la disposition du gouvernement tanzanien pour améliorer la qualité, l'équité et l'accès au système d'enseignement public.

Au Népal, **près de 100 %** du financement d'un montant de 209 millions de dollars ont été accordés sous la forme de financement basé sur les résultats, 9,4 millions de dollars sur les 24 millions de dollars du financement du PME étant alloués au titre de la part variable, et le reste du financement étant, en majeure partie, lié à d'autres DLI.

Pour les trois financements dont une large part du montant total prend la forme d'un financement basé sur les résultats (Népal, Myanmar et Tanzanie), il a été décidé de distinguer le financement du PME au titre *de la part variable* des autres *financements basés sur les résultats*. Pour chaque financement, le pays a été invité à concevoir des stratégies et des indicateurs propres à la « part variable » (généralement les indicateurs les plus ambitieux), tandis que les autres financements basés sur les résultats étaient associés à des résultats d'un niveau inférieur dans la chaîne de résultats (au niveau des processus ou des réalisations, par exemple) ou à la réalisation de progrès vers des résultats de plus haut niveau (voir le tableau 7 pour des exemples)[18]. *Selon l'examen du portefeuille existant, on peut supposer que le PME verra se multiplier les scénarios suivants : programmes de cofinancement alloués sous forme de FBR et programmes dans lesquels une plus large part du financement total, ou du prêt, est accordée sous forme de FBR.*

Tableau 7 : Exemples d'indicateurs liés à un FBR sans part variable et à une part variable lorsque plus de 30 % de l'allocation maximale par pays prennent la forme d'un FBR

Indicateurs liés à un financement basé sur les résultats sans part variable	Indicateurs liés à une part variable
• Réalisation de la cible annuelle de visites globales d'examen de la qualité des écoles (Tanzanie) • Participation de 10 000 enseignants à des réunions/activités de groupe axées sur l'enseignement dans les petites classes (Myanmar) • Intégration d'activités du SSDP (plan sectoriel) dans le plan de travail et le budget annuels d'au moins 140 collectivités locales (Népal)	• Amélioration du taux de passage des filles du primaire au secondaire (Tanzanie) • Progression de 0,4 de l'écart-type du score moyen (selon le cadre normatif des compétences) obtenu par les enseignants des townships ciblés (Myanmar) • Réduction du nombre des enfants non scolarisés dans 15 districts ciblés, sur la base de l'indice d'équité (Népal)

Le PME a enregistré une croissance constante du nombre des financements comportant une part variable ainsi que du montant des fonds alloués sous forme de part variable. La composition du portefeuille de financements à part variable reflète certaines des exigences du mécanisme de la part variable, notamment le fait que les pays sont tenus d'allouer au moins 30 % de leur allocation maximale à la part variable et de proposer des stratégies de plan sectoriel portant sur les trois dimensions d'équité, d'efficience et d'acquis scolaires.

[18] La nécessité d'établir une distinction entre le FBR relevant de la « part variable » et le FBR relevant de la « part non variable » est une conséquence du modèle de financement, lequel cherche à promouvoir la mise en œuvre par les pays de stratégies de transformation sectorielles comprenant des objectifs ambitieux. Pour les programmes dans lesquels une part importante du financement est accordée sous forme de FRB, il est rare que la totalité des indicateurs et cibles proposés atteigne ce seuil. De ce fait, pour les programmes dans lesquels une proportion de l'AMP nettement supérieure à 30 % prend la forme d'un FBR, les pays associent généralement les indicateurs et les cibles les plus ambitieux à la « part variable ». Les autres indicateurs et cibles associés au FBR ne sont pas pris en compte dans l'évaluation de la requête de part variable par le PME.

Toutefois, le portefeuille reflète également certaines variations autorisées par le modèle, notamment en ce qui concerne la prise de décision au niveau des pays sur les points suivants : i) la sélection des agents partenaires ; ii) les stratégies, indicateurs et cibles associés à la part variable ; iii) le décaissement des fonds au bénéfice d'un projet, d'un fonds commun ou sous forme d'appui budgétaire, ou encore sous forme de remboursement de dépenses publiques ; iv) la mesure dans laquelle la part fixe du financement du PME est utilisée à l'appui de la mise en œuvre des stratégies de la part variable. D'autres facteurs contribuent à l'hétérogénéité du portefeuille de financements, en particulier la disponibilité de cofinancements, les accords entre gouvernement et partenariat au niveau national (par exemple, l'existence de systèmes de planification annuelle ou de fonds communs qui fonctionnent bien, comme au Népal ou en Tanzanie), et la plus ou moins bonne connaissance des modalités du financement basé sur les résultats ou le plus ou moins grand intérêt qui y est porté.

Stratégies en matière d'équité, d'efficience et de résultats d'apprentissage

Sur les 22 financements étudiés, les pays ont proposé la mise en œuvre de 73 stratégies différentes (voir annexe C) et 127 indicateurs comprenant des cibles associées à la part variable. Comme il est demandé aux pays de proposer une stratégie par dimension, il fallait s'attendre à un minimum de 66 stratégies. Dans sept cas, plus d'une stratégie a été proposée par dimension[19]. La majorité des ESPIG (12 sur 22, soit 55 %) soutient des interventions à différents niveaux d'éducation (éducation de la petite enfance [EPE], primaire, premier cycle du secondaire), tandis que 9 % (2 ESPIG) portent uniquement sur l'EPE et 36 % (8 ESPIG) uniquement sur l'enseignement primaire. Quelques stratégies sont axées sur les systèmes éducatifs et l'administration (systèmes d'information sur la gestion de l'éducation [SIGE], exécution des budgets), qui recoupent plusieurs sous-secteurs.

Les stratégies traitent le plus souvent des thèmes suivants : efficience interne, accès équitable à l'éducation, systèmes d'évaluation de l'apprentissage, affectation/ gestion des enseignants, et formation des enseignants (cette dernière composante étant liée à l'amélioration des acquis scolaires) (tableau 8). Ensemble, ces cinq thèmes représentent près de 70 % des stratégies proposées. Six autres stratégies prévoient également des investissements importants dans la formation des enseignants. L'annexe B décrit la méthode utilisée pour coder les thèmes des stratégies. Disons brièvement que chaque stratégie a été associée à un code principal, un code secondaire étant également utilisé dans un certain nombre de cas. Par exemple, pour la dimension d'efficience, le Zimbabwe a proposé d'améliorer le taux de rétention des filles. Cette stratégie a été codée comme « efficience interne », avec un codage secondaire d'égalité entre les sexes. *Les principaux thèmes semblent bien alignés sur les objectifs du PME, à savoir améliorer le taux d'achèvement de l'éducation de base et l'équité de l'accès à l'éducation, et promouvoir l'évaluation des apprentissages/ la mise en place de systèmes d'évaluation de l'apprentissage.*

[19] Certains pays mettent en œuvre plus d'une stratégie par dimension. Le Sénégal, le Myanmar, l'Éthiopie et la Tanzanie continentale ont chacun deux stratégies pour l'équité, la Côte d'Ivoire a trois stratégies pour l'efficience, le Sénégal deux stratégies pour l'efficience et l'Éthiopie deux stratégies pour les acquis scolaires.

Tableau 8 : Stratégies les plus fréquemment proposées pour la part variable (22 ESPIG)

Thèmes des stratégies	Nbre de stratégies
Efficacité interne : améliorer la rétention/la transition vers la classe supérieure, réduire les abandons/les redoublements	13
Accès équitable : cibler les groupes et zones défavorisés pour la promotion de l'accès	12
Affectation/gestion des enseignants : réduire les disparités dans l'affectation des enseignants	10
Système d'évaluation de l'apprentissage : élaborer/établir un système national d'évaluation des apprentissages pour mesurer les acquis scolaires	8
Formation des enseignants : formation/certification des enseignants pour améliorer les acquis scolaires	6*
Divers : acquis scolaires, égalité des sexes, amélioration de la qualité des écoles, subventions de gestion des écoles sur la base du nombre d'élèves, SIGE, gestion financière, manuels scolaires	24
Nombre total de stratégies	73

* S'agissant de la Côte d'Ivoire, du Myanmar, du Népal (2019), de l'Ouzbékistan, de la République démocratique du Congo et du Sénégal, les stratégies relatives aux acquis scolaires englobent aussi des composantes de formation des enseignants ; il semble que les stratégies d'affectation des enseignants (Bénin, Libéria, Madagascar et Malawi) s'appuient sur la formation des enseignants, ou sur des certifications, pour nommer les enseignants nécessaires à la réalisation des cibles.

Deux tiers des stratégies associent la part variable à un résultat intermédiaire ou à un indicateur de résultats - démarche qui semble bien répondre aux exigences du mécanisme. Pour chacune des 73 stratégies, l'indicateur de niveau le plus élevé associé à la part variable a été codé par niveau (processus, réalisation, résultat intermédiaire, résultat). Pour 67 % des stratégies, la part variable est liée à une cible au niveau intermédiaire ou au niveau des résultats sur la chaîne des résultats (tableau 9). Comme il est demandé aux pays de proposer une stratégie pour chacune des trois dimensions, la distribution des indicateurs est présentée par dimension. Les stratégies d'équité sont généralement liées à des indicateurs de résultats (amélioration du taux de scolarisation) ou de résultats intermédiaires (nombre d'élèves par enseignant). Les stratégies d'efficience sont généralement liées à des indicateurs de résultats (amélioration des taux de rétention) ou de processus (SIGE/ exécution des budgets), et les stratégies relatives aux acquis scolaires sont liées à des indicateurs de réalisation (systèmes d'évaluation des apprentissages) et de résultats intermédiaires (prestation du service) ; quatre programmes axent le financement basé sur les résultats sur l'amélioration des acquis scolaires.

Tableau 9 : Distribution de l'indicateur de plus haut niveau pour chaque stratégie liée à une part variable (total par dimension)

Indicateur	Équité	Efficience	Acquis scolaires	Total	Total (%)
de processus	2	7	0	9	12 %
de réalisation	4	1	10	15	21 %
intermédiaire	11	4	9	24	33 %
de résultats	9	12	4	25	34 %
Total	26	24	23	73	100 %

Tableau 10 : Définitions et exemples d'indicateurs par niveau dans la chaîne de résultats

Indicateur de processus : étape clé indispensable à la production des réalisations : politique ou réglementation publiques ; élaboration d'une stratégie ou d'un plan de mise en œuvre ; processus publics tels que les budgets obligatoires ou la disponibilité de statistiques désagrégées sur l'éducation ; versement dans les délais des subventions à l'école
Indicateur de réalisations : produit, bien ou service qui résultent d'une activité du programme (construction de nouvelles salles de classe, formation d'enseignants, inspections d'écoles, évaluation des apprentissages)
Indicateur intermédiaire : plus que le résultat direct géré par l'agent d'exécution, mais moins qu'un résultat global (modification du ratio élèves-enseignant, accroissement des connaissances des matières par les enseignants, distribution et emploi d'un nouveau kit pédagogique dans les écoles, etc.)
Indicateur de résultats : effets attendus du programme à moyen terme (taux de scolarisation, taux de rétention/ d'achèvement, acquis scolaires

Source : Partenariat mondial pour l'éducation et Institut international de planification de l'éducation, *Guide pour l'évaluation d'un plan sectoriel de l'éducation* (Paris et Washington, PME et IIPE, 2015).

Les trois sous-parties qui suivent portent sur les stratégies respectivement proposées pour les dimensions d'équité, d'efficience et de résultats scolaires. L'annexe C détaille les différentes stratégies.

Équité

L'un des buts généraux du PME porte sur le renforcement de l'équité, de l'égalité des sexes et de l'inclusion. Conformément aux directives du Conseil d'administration, il est demandé aux pays qui présentent une requête de part variable de proposer des stratégies d'équité, c'est-à-dire de lutte contre les *disparités en matière d'accès à l'éducation, de qualité et de résultats d'apprentissage selon le sexe, le revenu, le handicap, la région ou d'autres facteurs*.

Les stratégies d'équité portent généralement sur l'un des trois thèmes suivants : accès équitable à l'éducation, affectation des enseignants et égalité des sexes (tableau 11). Le portefeuille comprend 26 stratégies d'équité correspondant à 108 millions de dollars de financement au titre de parts variables liées à des cibles prédéfinies.

Tableau 11 : Stratégies d'équité, par thème et sous-thème

Thèmes	Sous-thèmes
Accès équitable à l'éducation (12 stratégies)[a]	• Améliorer l'accès à l'EPE dans les régions rurales ou à la traîne (4) • Réduire la proportion d'enfants non scolarisés (5) • Réduire les obstacles financiers à l'accès et au maintien à l'école primaire (2) • Améliorer la transition du primaire vers le secondaire dans les régions à la traîne (1)
Affectation des enseignants (7)[b]	• Réduire les disparités dans l'affectation des enseignants (6) • Mettre en place un système de recrutement et d'affectation des enseignants en fonction des besoins (1)

Égalité des sexes (3)[c]	• Améliorer la transition des filles du primaire vers le secondaire (1) • Augmenter le nombre de directrices d'école formées (1) • Réduire les disparités de sexe parmi les enseignants de la 6e à la 8e année (1)
Divers (4)[d]	• Soutien ciblé aux enfants et aux écoles vulnérables, subventions par élève et compléments de subventions par élève prenant en compte les élèves ayant des besoins particuliers

a. Financements par sous-thème : Côte d'Ivoire, Ouzbékistan, Rwanda, Sierra Leone ; Burkina Faso, Népal (2015), Népal (2019), deux stratégies au Myanmar ; Cambodge, République démocratique du Congo ; Zimbabwe.
b. Financements par sous-thème : Bénin, Burundi, Libéria, Madagascar, Mozambique, Tchad ; Afghanistan.
c. Financements par sous-thème : Tanzanie ; Éthiopie ; Malawi.
d. Éthiopie, Sénégal, Sénégal, Tanzanie.

Observations relatives aux stratégies proposées

Axe géographique - La plupart des stratégies d'équité ont une portée géographique et ciblent les zones rurales ou les districts/régions particulièrement défavorisés. Ce type de ciblage n'est pas aussi important dans les stratégies proposées pour les dimensions d'efficience et d'acquis scolaires. *Le Népal (2015) a mis en œuvre une intervention visant à favoriser l'accès à l'éducation des enfants non scolarisés dans les districts ciblés. Après la réussite de cette opération, il est prévu de l'étendre à l'échelle nationale dans le cadre du financement suivant.*

Niveau des indicateurs - La plupart des stratégies associent la part variable à des cibles intermédiaires de résultats (11) (ratio élèves-enseignant dans les zones défavorisées) ou à des cibles de résultats (9) (taux brut de scolarisation ou taux de rétention).

Jalons - huit stratégies comprennent des cibles-jalons ; pour six financements, la part variable n'est associée qu'à des cibles de résultats. Une cible-jalon marque une étape intermédiaire de la réalisation d'une cible de niveau supérieur dans une chaîne de résultats. Le Népal a par exemple mis au point un indice d'équité (cible-jalon) pour déterminer les districts où des interventions seraient effectuées pour réduire la proportion d'enfants non scolarisés (cible de résultats).

Éducation non formelle - quatre pays intègrent l'éducation non formelle ou alternative dans leurs stratégies (Côte d'Ivoire, Myanmar, Népal et Ouzbékistan). En Afghanistan, la stratégie d'efficience prévoit l'intégration des programmes d'éducation communautaire dans le recensement scolaire annuel et les rapports par courriel ; en Tanzanie, le décaissement dans les délais des subventions par élève englobe des versements aux écoles du système d'éducation de base complémentaire (« COBET »).

Égalité des sexes - outre les trois stratégies du tableau 11, plusieurs stratégies promeuvent l'égalité des sexes. En Afghanistan, par exemple, la stratégie d'efficience prévoit explicitement l'embauche de personnel enseignant féminin ; au Libéria (où la proportion des enseignantes est très faible dans le primaire), la stratégie d'affectation des enseignants favorise les candidatures féminines aux cours de certification d'enseignants pour l'EPE et le primaire ; au Zimbabwe, l'amélioration du taux de rétention des filles est proposée comme une stratégie d'efficience ; le Sénégal cible une augmentation du personnel féminin à des postes de direction au sein du ministère national (mais la réalisation de cette cible n'est pas liée à un financement basé sur les résultats). Il est à noter que nombre des stratégies portant sur l'équité de l'accès se concentrent

sur les zones rurales et reculées, où l'on sait d'expérience que les filles ont un accès particulièrement limité à l'éducation. Cette remarque vaut aussi pour les stratégies d'efficience interne présentées dans la partie qui suit.

La question de l'**affectation des enseignants** est traitée dans l'encadré 2.

Les problèmes d'équité varient selon les pays, comme l'illustrent les stratégies en direction des enfants vulnérables proposées au Sénégal et au Myanmar.

Sénégal - Au Sénégal, les enfants n'ayant pas de certificat de naissance risquent de se voir refuser l'accès à l'école ou aux examens. La stratégie proposée précise que beaucoup d'enfants ne disposent pas de ce document et que c'est le cas de la plupart des enfants non scolarisés (77 % selon les estimations). Pour résoudre ce problème, les écoles devront aider les familles des enfants qui n'ont pas de documents d'état civil à en obtenir, l'objectif étant de réduire de 30 % le nombre d'enfants ne disposant pas de ces documents par rapport à un chiffre de référence qui devra être établi au cours de la première année du programme. La stratégie fait ainsi des écoles des prestataires de services, chargés d'aider à régler un problème qui fait obstacle à la scolarisation et à la progression scolaire des enfants vulnérables.

Myanmar - Au Myanmar, les programmes ethniques d'éducation de base (EBEP)[20] dispensent des services d'éducation à environ 300 000 enfants de groupes ethniques minoritaires dans des zones où les écoles publiques ne fonctionnent pas ou dans lesquelles des tensions subsistent entre les groupes ethniques et le gouvernement du Myanmar. La stratégie propose de multiplier les partenariats officiels entre le ministère de l'Éducation et les prestataires d'éducation de base ethnique (pour faire en sorte que les qualifications des diplômés de l'EBEP soient reconnues par le système officiel) et fixe comme cible la scolarisation de 70 000 élèves issus de groupes ethniques par le biais des EBEP ayant signé un accord de partenariat avec le ministère.

Encadré 2 - Stratégies de réduction des disparités dans l'affectation des enseignants dans le cadre de cinq financements

Neuf pays (Afghanistan, Bénin, Burundi, Libéria, Madagascar, Malawi, Mozambique, Myanmar et Tchad) ont associé la part variable à des stratégies et des cibles visant une répartition plus équitable des enseignants. Un examen approfondi de cinq stratégies nationales (Bénin, Madagascar, Malawi, Mozambique et Tchad) a été réalisé afin de rédiger un document de base pour cette étude.

Diagnostic - Chacun de ces cinq pays, qui présente un ratio moyen élèves-enseignant supérieur ou égal à 59 au niveau primaire, est confronté à une pénurie générale d'enseignants du primaire. Cette pénurie est liée à une contrainte d'ordre salarial qui limite le nombre de postes de fonctionnaires du ministère de l'Éducation ainsi que les nouvelles embauches annuelles. Les propositions et les plans sectoriels du Malawi et du Mozambique énoncent clairement cette contrainte. Cette pénurie générale est exacerbée

[20] Les EBEP comprennent des systèmes bien établis gérés par des organisations ethniques armées opérant notamment dans les États Karen, Mon, Kachin et Kayah, ainsi qu'une grande diversité d'écoles communautaires et religieuses (monastiques notamment), dont certaines sont mises en réseau ou soutenues par une série d'organisations non gouvernementales, d'organisations de la société civile ou d'organisations ethniques/ culturelles/ religieuses locales.

par une répartition inéquitable des enseignants, les districts ruraux et reculés affichant souvent les plus hauts ratios élèves-enseignant. Au Malawi, le nombre d'élèves par enseignant qualifié varie de 55 à 104 selon les districts, tandis qu'au Bénin, bien que la moyenne nationale du nombre d'élèves par enseignant soit de 63 dans l'enseignement public primaire, plus de 500 écoles affichent un ratio compris entre 20 et 30, tandis que la barre des 70 élèves par enseignant est dépassée dans 500 autres écoles*. La réduction des disparités dans l'affectation des enseignants peut contribuer à atténuer l'inégalité des dépenses publiques d'éducation, car les salaires des enseignants représentent généralement la majeure partie des dépenses publiques de fonctionnement du secteur.

Allocation de la part variable - Dans quatre pays, le financement du PME est dans la fourchette de 40 à 60 millions de dollars, chaque pays allouant 4 à 5 millions de dollars sur les fonds de la part variable aux stratégies d'affectation des enseignants. Sur un financement d'un montant total de 19,4 millions de dollars, le Bénin consacre 1,3 million à des cibles d'affectation des enseignants. Au vu du contexte de chacun de ces pays, l'allocation est relativement modeste par rapport à la cible.

Stratégies et indicateurs - Au Malawi et à Madagascar, les stratégies sont axées sur la réduction de l'inégalité de la répartition des enseignants *formés*. Au Bénin et au Mozambique, les stratégies sont concentrées sur l'affectation des enseignants nouvellement formés dans les zones où le ratio élèves-enseignant est élevé (afin de réduire les disparités). Au Tchad, la stratégie est axée sur l'octroi d'une subvention aux enseignants communautaires des zones rurales et, à terme, sur la nomination dans les zones rurales d'enseignants de la fonction publique formés.

Les stratégies proposées comprennent les étapes suivantes (à des degrés divers) : i) collecte d'informations (souvent à différents niveaux de l'administration et auprès de différents ministères) sur l'affectation et la nomination des enseignants ; ii) revue des systèmes de gestion et d'information en place, des politiques et mesures d'incitation relatives aux enseignants ; iii) processus de proposition de changement des politiques et mesures d'incitation ; iv) consultation des parties prenantes/points de contrôle, y compris les décideurs aux niveaux décentralisés ; v) recherche d'enseignants (ou d'enseignants potentiels) susceptibles de prendre des postes vacants dans des zones défavorisées ; vi) mutation/nomination. Les stratégies ne tiennent pas toutes compte de la même façon des raisons nombreuses et variées pour lesquelles les enseignants sont nombreux à préférer ne pas être affectés dans une zone rurale ou reculée[†].

Pour assurer le suivi de la mise en œuvre et des progrès des stratégies, les indicateurs suivants ont été associés à la part variable dans les requêtes :

- Réduire de 52 à 20 la *différence* entre les districts où le ratio élèves-enseignant est le plus élevé et la moyenne nationale (Bénin)
- Réduire l'indice de « disparité de la répartition » qui mesure les écarts observés entre zones urbaines et rurales en ce qui concerne la possibilité des écoles de disposer d'enseignants formés et rémunérés (Tchad)
- Indicateur 1 : Plan examiné dans le cadre de consultations et approuvé de déploiement des enseignants nouvellement formés. Indicateur 2 : Affecter jusqu'à 70 % des 6 000 enseignants nouvellement formés dans les zones rurales et reculées (Madagascar)
- Réduire de 12 à 2 le nombre des districts ayant un ratio élèves-enseignant supérieur à 80. (Mozambique)

- Indicateur 1 : Stratégie d'affectation et de gestion des enseignants examinée dans le cadre de consultations/approuvée. Indicateur 2 : Réduction de 20 % du nombre d'élèves par enseignant qualifié en première et deuxième année dans les huit districts les plus défavorisés (Malawi)

Observations

- *D'un point de vue technique, politique et organisationnel, les stratégies proposées sont ambitieuses et complexes, et ont des conséquences financières qui affectent diversement les différentes parties prenantes.*
- *La part variable semble « impulser » diverses activités orientées vers une cible particulière : même si les résultats de certaines de ces activités sont difficiles à prévoir, leur orientation vers une cible particulière peut être considérée comme un avantage de la FBR.* De nombreuses activités associées à des cibles d'affectation des enseignants (par exemple, la rationalisation des divergences entre le SIGE et le système de paie s'agissant du lieu d'exercice des enseignants, l'examen et l'ajustement d'une allocation pour affectation en milieu rural ou du système associant les districts aux décisions d'affectation des enseignants et l'augmentation de la masse salariale) nécessitent la contribution, la consultation et, pour finir, l'accord de multiples parties prenantes. Alors qu'il peut être difficile de prévoir, au moment de l'élaboration de la stratégie, le résultat d'une activité donnée (par exemple, quels seront les changements apportés à l'allocation versée pour affectation en milieu rural ?), le fait de lier l'activité à une cible plus large peut stimuler son exécution et l'orienter vers l'objectif global d'une stratégie (voir ci-dessous le cas du Malawi et de Madagascar).
- *Deux financements intègrent des mesures visant à stimuler les processus consultatifs.* Les stratégies du Malawi et de Madagascar ont associé la part variable à des cibles de processus liées à la consultation (du GLPE et du syndicat des enseignants, et des étudiants se préparant à la profession d'enseignant, respectivement) - et ces deux cibles ont été atteintes. Au Malawi, la part variable « a joué un rôle clé dans l'amélioration du dialogue entre le ministère de l'Éducation et le ministère des Finances [... et] les fonctionnaires du ministère de l'Éducation ont également indiqué que les DLI leur avaient donné un moyen de sensibiliser les élus à l'importance de la mise en œuvre des programmes »[‡]. Au Bénin, la stratégie met l'accent sur la consultation et l'adhésion des gestionnaires de district, qui sont responsables des activités liées à la réalisation des cibles.
- *Le financement basé sur les résultats permet de soutenir des objectifs politiques s'inscrivant dans une perspective à long terme.* Les stratégies du Bénin et du Malawi évoquent explicitement des projets de résolution des problèmes structurels de la politique de gestion des enseignants, y compris la nécessité de réviser la politique d'affectation et les mesures d'incitations liées aux zones rurales et écartées. La stratégie du Bénin mentionne les effets de distorsion dus à une politique exigeant un enseignant pour tout nouveau groupe pédagogique (aussi petit soit-il). Les stratégies du Mozambique et de Madagascar sont davantage axées sur des cibles à moyen terme.
- *Trois stratégies sont clairement soutenues, sur le plan opérationnel et financier, par d'autres partenaires de développement.* Au Bénin, une opération de politique de développement prévoit le recrutement de 3 000 enseignants et les fonds de la part fixe du financement doivent appuyer « la préparation et la mise en œuvre des protocoles et des outils nécessaires pour renforcer le système de gestion des ressources humaines afin d'améliorer le déploiement des enseignants », ainsi que « l'établissement et la validation d'une méthode de déploiement des enseignants mettant l'accent sur le recrutement de nouveaux enseignants pour répondre aux besoins des municipalités mal desservies »[§]. Au Malawi, l'agent partenaire a soutenu des

travaux techniques et un projet pilote de versement d'une allocation révisée pour affectation en zones rurales. Au Tchad, un financement externe de la Banque mondiale et du PME aidera les pouvoirs publics à verser une subvention aux enseignants communautaires des zones rurales.

Sources : En plus des sources spécifiques mentionnées dans les notes ci-dessous, des informations ont été tirées des documents des programmes et des évaluations au niveau des pays concernant le Malawi et le Mozambique.

* P. Nkenge et L. Marin. « L'allocation des ressources enseignantes en Afrique subsaharienne francophone : pour une meilleure équité des systèmes éducatifs » *Éducation et francophonie* XLV, 3 (2018) : p. 35 à 60.

† La politique de gestion des enseignants du Malawi (2018-2023) évoque les préférences et la (dé)motivation des enseignants face à la corruption des pratiques de promotion et de nomination. En règle générale, les enseignants préfèrent travailler dans des zones qui bénéficient de meilleurs services (assainissement, eau propre, accès aux marchés et aux soins de santé), où il y a plus de possibilités de perfectionnement professionnel et d'avancement de carrière, et plus de possibilités d'emploi des conjoints, entre autres choses. De plus, s'ils sont affectés dans un endroit qui ne leur est pas favorable, ils chercheront à éviter cette mutation.

‡ A. Gershberg et W. Price, "Early Stocktaking of the Global Partnership for Education's Results-Based Financing Approach" (document de travail, Partenariat mondial pour l'éducation, Washington, États-Unis, 2019), p. 62.

§ World Bank, *Benin Global Partnership for Education Project Phase 3,* Document d'évaluation de projet (Washington, États-Unis, Banque mondiale, 2018), p. 21 et 94.

Efficience

L'efficience se définit comme le rapport entre les résultats et les ressources (ressources financières ou humaines, temps, etc.) en matière d'accès, de qualité et d'acquis scolaires[21].

Les stratégies d'efficience portent généralement sur l'un des trois thèmes suivants : efficience interne, performance du système et gestion des performances du personnel. Le portefeuille comprend 24 stratégies d'efficience correspondant à 104 millions de dollars de financement au titre de parts variables liées à des cibles prédéfinies (tableau 12). Les stratégies axées sur l'efficience interne visent généralement à améliorer les taux de rétention et de passage dans la classe supérieure, et à réduire les abandons et les redoublements. La performance des systèmes concerne différents domaines, notamment les SIGE et autres systèmes de données, la gestion financière et la décentralisation ou la réforme des systèmes d'examen.

[21] Cette définition est développée dans la note d'orientation du PME sur la part variable qui indique que les efforts visant à réduire le taux d'abandon scolaire dans le primaire ou à rendre l'affectation des enseignants plus efficace (c'est-à-dire à réduire l'écart des ratios élèves-enseignant entre districts) ont été approuvés en tant que stratégies d'efficience. D'autres stratégies potentiellement utiles pourraient viser notamment certains indicateurs de prestation de services, l'absentéisme des enseignants, la rétention du personnel enseignant et l'utilisation du temps d'enseignement.

Tableau 12 : Stratégies d'efficience, par thème et sous-thème

Thèmes	Sous-thèmes
Efficacité interne (13 stratégies)[a]	• Améliorer la rétention, la longévité scolaire et l'achèvement de l'éducation de base (5) • Réduire l'abandon scolaire (3) • Réduire les redoublements (4) • Taux d'achèvement du primaire divisé par les dépenses publiques courantes au primaire (1)
Performances du système (7)[b]	• Améliorer les systèmes de données et de rapports (3) • Gestion financière/ systèmes budgétaires (2) • Système d'examen (1) • Amélioration de l'utilisation des infrastructures scolaires (1)
Utilisation et performance du personnel (4)[c]	• Performance du chef d'établissement (1) • Utilisation des enseignants (1) • Retrait des enseignants non performants (1) • Mise en œuvre d'un système de recrutement et d'affectation des enseignants selon les besoins (1)

a. Financements par sous-thème : Bénin, Tchad, Zimbabwe, Madagascar, Tanzanie continentale ; République démocratique du Congo, Éthiopie, Sénégal ; Burundi, Cambodge, Malawi, Sierra Leone ; Côte d'Ivoire.
b. Financements par sous-thème : Rwanda, Népal (2019), Afghanistan ; Burkina Faso et Sénégal ; Népal (2015) ; Ouzbékistan.
c. Financements par sous-thème : Mozambique ; Côte d'Ivoire ; Libéria ; Myanmar.

Observations relatives aux stratégies proposées

Diversité des stratégies d'efficience - Si 50 % des stratégies proposées sont axées sur l'efficience interne, les autres reflètent des priorités très diverses, ce qui dénote une libre interprétation de la notion « d'efficience ».

En particulier, quatre stratégies d'efficience sont axées sur les enseignants, ce qui en fait un thème majeur, commun aux trois dimensions.

Orientation des cibles d'efficience vers les petites classes - La majeure partie des cibles d'efficience interne concernent les premières années du primaire, notamment la première année (République démocratique du Congo, Cambodge, Éthiopie et Sierra Leone) ou les trois premières années (Malawi, Sénégal et Zimbabwe).

Niveau des indicateurs - La plupart des stratégies associent la part variable à des cibles de résultats (12) (taux d'abandon ou de passage dans la classe supérieure) ou à des cibles de processus (7) (cibles liées au fonctionnement du SIGE ou à l'exécution du budget).

Stratégies portant sur la transparence et la redevabilité - Plusieurs stratégies visent à améliorer la transparence et l'éthique de responsabilité. Le Libéria s'est, par exemple, engagé à mettre à jour et à publier la liste des enseignants rémunérés (après avoir travaillé toute une année à expurger la solde des « enseignants fantômes »). Le Népal s'est engagé à publier des données sur les subventions conditionnelles attribuées par le ministère des Finances aux administrations locales pour soutenir les écoles. C'est le moyen de pallier l'absence actuelle de mécanisme de reddition de comptes au niveau de l'administration locale pour permettre au ministère de

l'Éducation, des Sciences et des Technologies ou aux membres de la collectivité de vérifier que ces subventions sont affectées et utilisées à bon escient.

Questions relatives à la théorie du changement - De manière récurrente, les examens de la qualité des stratégies d'efficience débouchent sur des demandes de clarification liées à la théorie du changement, y compris des questions sur la manière dont ces stratégies doivent entraîner une amélioration de l'accès, de l'équité ou des résultats de l'apprentissage. Dans certains cas, les stratégies visant à améliorer les performances du personnel ou la gestion des écoles (la supervision des subventions à l'école par le directeur, par ex.) sont également associées à des cibles d'efficience interne (Cambodge). Plusieurs stratégies portent sur l'établissement de rapports budgétaires, l'exécution ou la décentralisation du budget (Burkina Faso, Papouasie-Nouvelle-Guinée et Sénégal) - domaine qui sort du cadre normatif de l'efficience décrit dans le document du Conseil[22].

Exemple de stratégie d'efficience : amélioration de l'utilisation du personnel en Côte d'Ivoire - Afin d'élargir efficacement l'accès au premier cycle du secondaire dans les zones rurales et les écoles de petite taille, les pouvoirs publics cherchent à recruter des enseignants bivalents (enseignants capables d'enseigner deux matières dans ce cycle). L'indicateur « heures d'enseignement hebdomadaires » devrait passer de 15 à 18 heures, progression marquant une utilisation plus efficace des enseignants au sein du système éducatif.

Résultats d'apprentissage

Il s'agit des mesures prises pour améliorer les acquis scolaires, notamment des stratégies de gestion et de résolution des problèmes d'apprentissage, étant entendu que le décaissement des fonds est subordonné à des résultats marquant une amélioration des acquis scolaires (par ex. pourcentage d'élèves atteignant, en lecture, écriture et calcul, le niveau défini par le pays), ou à des résultats indirects liés à une théorie du changement visant à améliorer les acquis (nombre d'heures d'enseignement, disponibilité de matériel pédagogique, nombre de manuels de lecture et de mathématiques par élève, pourcentage d'enseignants qualifiés, etc.).

Les stratégies relatives aux acquis scolaires portent généralement sur l'un des trois thèmes suivants : mise en place de systèmes d'évaluation de l'apprentissage, amélioration de la prestation de service (y compris la formation des enseignants) et stratégies associant la part variable à une cible relative aux acquis scolaires. Le portefeuille comprend 23 stratégies relatives aux acquis scolaires, correspondant à 111 millions de dollars de financement au titre de parts variables liées à des cibles prédéfinies (tableau 13).

Tableau 13 : Stratégies relatives aux résultats d'apprentissage, par thème et sous-thème

Thèmes	Sous-thèmes
Mise en place de systèmes d'évaluation de l'apprentissage (8 stratégies)[a]	• Réaliser des évaluations des acquis représentatives au niveau national/ en diffuser les résultats (7) • Créer une unité d'évaluation au sein du ministère de l'Éducation/ renforcer les capacités du ministère (3 des 8 stratégies)

[22] La Papouasie-Nouvelle-Guinée n'entre pas dans le cadre des 22 financements étudiés : bien que déjà examinée, sa requête de part variable n'avait pas encore été approuvée fin 2018.

	• Assurer la capacité des enseignants à évaluer la maturité scolaire des élèves en EPE (1)
Prestation de services/ formation des enseignants (11)[b]	• Élaborer/ diffuser des manuels scolaires (2) • Améliorer la qualité des écoles (2) • Fournir/mettre en œuvre un programme pédagogique (1) • Affecter des enseignants (1) • Former des enseignants/ systèmes de perfectionnement professionnel (5)
Amélioration ciblée des acquis scolaires (4)[c]	• Améliorer les résultats en lecture au primaire (2) • Améliorer les compétences de lecture et de calcul au primaire (2)

a. Financements par sous-thème : Libéria, Népal (2015)[23], Rwanda, Tchad ; Bénin, Madagascar, Sierra Leone (+ création d'unités d'évaluation) ; Ouzbékistan (stratégie EPE uniquement).

b. Financements par sous-thème : Afghanistan, Burkina Faso ; Éthiopie, Myanmar ; Malawi ; Népal ; Burundi, Cambodge, Éthiopie, Mozambique, Zimbabwe.

c. Financements par sous-thème : Sénégal, Tanzanie ; Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo.

Observations relatives aux stratégies proposées

Niveau des indicateurs - La plupart des stratégies portant sur les acquis scolaires associent la part variable à des indicateurs de réalisations (10) ou à des indicateurs intermédiaires. Quatre stratégies associent la part variable à une cible de résultats d'apprentissage.

Systèmes d'évaluation de l'apprentissage - Selon les prérequis du modèle de financement, les pays doivent soit disposer d'un mécanisme de suivi des acquis scolaires, soit s'employer à en mettre un en place. Plusieurs stratégies s'articulent autour de cette exigence du modèle de financement. Trois stratégies prévoient d'utiliser la part variable pour créer une unité d'évaluation des acquis (dotation en personnel, lignes budgétaires). Au Rwanda, l'accent a été mis sur le transfert des capacités d'exécution au système administratif, tandis que dans d'autres pays, les stratégies appuient l'élaboration de politiques d'évaluation et la diffusion des résultats. Le Bénin a relié les cibles portant sur les programmes d'enseignement à la mise en œuvre du nouveau système d'évaluation.

Prestation de services/ formation des enseignants - Six stratégies sont axées sur la formation des enseignants et le développement des compétences, les stratégies du Burundi, du Cambodge et du Mozambique mettant l'accent sur l'enseignement de la lecture dans les petites classes tandis que le Zimbabwe privilégie l'enseignement des mathématiques et l'Éthiopie la certification des enseignants d'EPE. Le Myanmar et l'Éthiopie proposent des stratégies visant à promouvoir l'amélioration générale de la qualité des écoles (mesurée au travers de multiples dimensions).

Les stratégies visant à améliorer les acquis scolaires sont souvent ambitieuses et complexes et prévoient des interventions interconnectées nécessitant des capacités de mesure des résultats d'apprentissage. Les quatre ESPIG qui cherchent à améliorer les acquis scolaires (Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo, Sénégal et Tanzanie) proposent des stratégies multidimensionnelles incluant le perfectionnement professionnel des enseignants, la fourniture de matériel pédagogique et la réalisation

[23] Le programme du Népal (2015) fait figure d'exception dans ce groupe, avec une stratégie axée sur la réalisation communautaire des évaluations de la lecture dans les petites classes, par opposition à une approche représentative au niveau national.

d'une évaluation de l'apprentissage. Dans ces quatre pays, les stratégies ont été mises en œuvre en parallèle d'efforts de renforcement des systèmes d'évaluation de l'apprentissage. En République démocratique du Congo, la stratégie, mise en œuvre dans neuf provinces, prévoyait l'élaboration de matériels (dans les langues nationales), la passation des marchés correspondants puis la distribution des matériels, la formation des enseignants, l'apport d'assistance aux enseignants entre l'évaluation de base et l'évaluation finale, et la mise en place d'un système d'évaluation de l'apprentissage. Les opérations d'élaboration, de passation de marchés et de distribution de manuels adaptés ayant pris du retard, de même que la formation ultérieure de 28 000 enseignants, une restructuration du financement a été décidée par le pays pour tenir compte des problèmes d'exécution rencontrés[24]. En Tanzanie, la question de la méthode à adopter pour mesurer les acquis scolaires, et ses répercussions sur la cible correspondante n'était toujours pas réglée en juin 2019[25].

En revanche, le programme du Népal (2019) est axé sur la mise en place d'une version à petite échelle de l'approche ci-dessus, avec l'objectif suivant : *mise en œuvre par l'administration locale d'un ensemble minimum d'activités du programme national de lecture dans les petites classes (NEGRP) (formation des enseignants du primaire, mentorat et fourniture de matériel de lecture, et engagement communautaire autour des résultats d'évaluation) dans au moins 80 % des écoles communautaires d'au moins 38 districts.* Contrairement aux quatre ESPIG cités plus haut, le plan du Népal utilise le financement basé sur les résultats pour stimuler la prestation de service et la mise en œuvre d'un programme censé favoriser les progrès vers de meilleurs résultats d'apprentissage.

Observations transversales

Au niveau du portefeuille et au niveau des financements, les fonds de la part variable se répartissent presque également entre les trois dimensions (équité, efficience et résultats d'apprentissage) - à quelques exceptions près. Pour 15 des 22 ESPIG, les fonds de la part variable sont également répartis entre les différentes dimensions. Sur les sept ESPIG restants, trois allouent relativement plus de fonds aux acquis scolaires (Népal, 50,8 % ; Mozambique, 48,2 % ; Afghanistan, 45,5 %), trois à l'efficience (Bénin, 43 % ; Libéria, 38,4 % ; Tchad, 40 %) ; et un dernier fait figure d'exception en privilégiant l'équité (Tanzanie, 71,4 %)[26].

Stratégies recourant à des acteurs décentralisés/ stratégies encourageant la réalisation d'objectifs du gouvernement national par le biais d'acteurs décentralisés - Les stratégies stipulent souvent explicitement le recours à des administrations infranationales pour la mise en œuvre et l'obtention de résultats. Dans ce cas, il arrive qu'il ne soit pas possible de présenter des stratégies complètes au stade

[24] Document de base, République démocratique du Congo.

[25] World Bank, *Tanzania Education Program for Results (EPforR) Programme Operations Manual (POM)* (Washington, États-Unis, Groupe de la Banque mondiale, 2019).

[26] S'agissant de l'ESPIG de la Tanzanie, l'AMP prend majoritairement la forme d'un financement basé sur les résultats, plusieurs indicateurs (y compris ceux associés à l'amélioration de l'efficience et des acquis scolaires) n'étant pas enregistrés au titre de la part variable. Selon l'évaluation du PME, ce pays a proposé les quatre indicateurs et cibles les plus ambitieux au titre de la « part variable ». Deux des quatre indicateurs/cibles ont été proposés pour la dimension « d'équité » et ont été dotés d'une part importante du financement, par comparaison avec les deux autres indicateurs. Il est important de noter que la requête de la Tanzanie s'inscrit dans le cadre d'un programme plus vaste (l'EPforR), qui englobe des promesses de financement du DFID, de l'ASDI et de la Banque mondiale. La requête de financement présentée au PME ainsi que les indicateurs et les cibles proposés ont été influencés par ces circonstances particulières. N.B. La présente étude est basée sur la requête initiale de la Tanzanie (2018) et ne tient pas compte de sa requête d'AMP supplémentaire (évaluée à la fin de l'année 2019).

de la requête, un appui étant attendu des districts pour la planification et la mise en œuvre des activités en vue de l'obtention des résultats attendus. Pour certains financements, cette planification est associée à un jalon (par exemple, amélioration des taux de passage en classe supérieure à Madagascar, sur la base de plans élaborés au niveau des sous-districts), tandis que pour d'autres (Tanzanie et Zimbabwe), la planification au niveau du district n'est pas associée à un versement incitatif. S'agissant du financement du Népal (2019), les cibles sont liées aux efforts du gouvernement national pour gérer les résultats dans un contexte de décentralisation, en encourageant les collectivités locales à mettre en œuvre les priorités nationales (mise en place d'un ensemble de programmes pédagogiques, par exemple). La stratégie du Cambodge en matière d'acquis scolaires reflète également une ambition similaire : la mise en place d'un modèle décentralisé (et si possible moins coûteux) de perfectionnement professionnel et de mentorat pour les enseignants.

Attribution de primes d'encouragement - La Tanzanie a structuré certains DLI de manière à favoriser des cibles pouvant être atteintes au niveau de l'administration locale. Tandis qu'il existe un faisceau de preuves attestant raisonnablement de l'effet du FBR sur les enseignants, les élèves et les écoles[27], des études supplémentaires sont nécessaires pour appréhender les avantages (et les éventuels inconvénients) de ce type d'incitation sur les acteurs infranationaux.

S'agissant du Népal et du Rwanda, certaines stratégies associées à la part variable de leur deuxième financement au titre du nouveau modèle tirent les enseignements du premier financement. Le Rwanda, s'appuyant sur la réussite des évaluations des acquis scolaires représentatives menées à l'échelle nationale dans le cadre du financement précédent, a fixé des cibles d'amélioration des résultats en mathématiques (6e année) et en lecture du kinyarwanda (3e année) pour le financement suivant[28]. Sur la lancée de la réussite du programme en faveur des enfants non scolarisés mené dans 10 districts avec le financement qui lui avait été alloué en 2015, le Népal a proposé les cibles suivantes pour le financement suivant : i) réduction de 30 % du nombre des enfants non scolarisés dans 15 districts ciblés (sur la base de l'indice d'équité), et ii) proportion d'enfants non scolarisés en âge de recevoir une éducation de base ramenée à 5 % du groupe d'âge concerné à l'échelle nationale. La stratégie relative aux résultats d'apprentissage proposée par le Népal en 2019 s'appuie également sur l'expérience d'engagement communautaire autour des résultats de l'évaluation de l'apprentissage encouragée dans le cadre du premier financement.

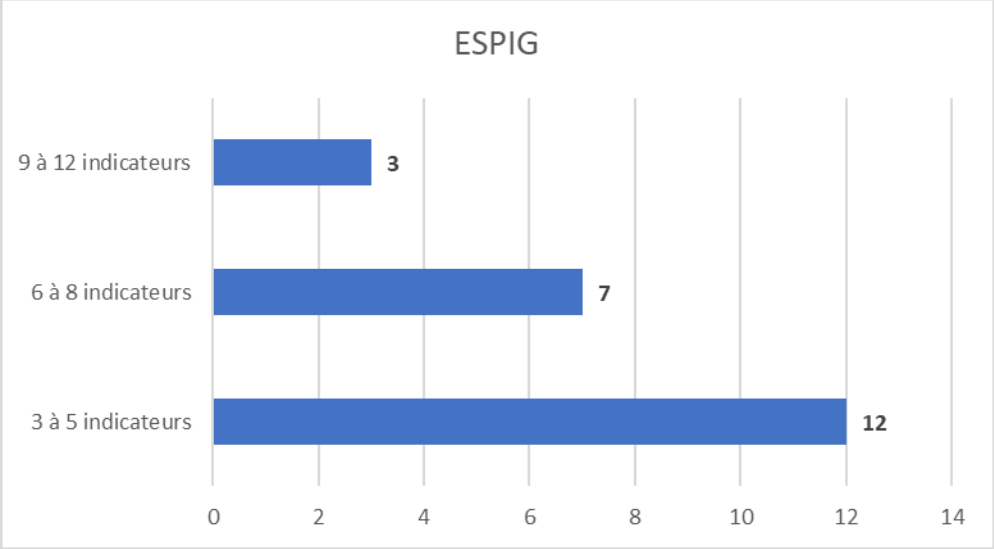
Précisions sur les indicateurs et les cibles

Pour les 22 financements étudiés, les pays ont proposé 127 indicateurs assortis de cibles associées aux parts variables, soit une moyenne par ESPIG de 5,7 indicateurs liés à la part variable. La figure 3 illustre la distribution des ESPIG selon le nombre d'indicateurs liés à la part variable : 12 ESPIG (55 %) ont 3 à 5 indicateurs liés à la part variable, 7 ESPIG (32 %) ont 6 à 8 indicateurs et seulement 3 ESPIG (13 %) ont 9 à 12 indicateurs (Burundi, Sénégal et Zimbabwe).

[27] Voir, par exemple, L. J. D. Lee et O. Medina, *Results-Based Financing in Education : Learning from What Works* (Washington, États-Unis, Groupe de la Banque mondiale, 2019), et R. Perakis et W. Savedoff, "Does Results-Based Aid Change Anything ? Pecuniary Interests, Attention, Accountability and Discretion in Four Case Studies" (Document d'orientation n° 52 du Center for Global Development, 2015).

[28] Au moment de la rédaction du présent document, la deuxième requête de financement du Rwanda n'avait pas encore été examinée par le Conseil d'administration du PME ; elle n'a donc pas été incluse dans l'étude.

Figure 3 : Distribution des ESPIG selon le nombre d'indicateurs liés à la part variable



Dans 33 stratégies, la part variable est associée à plus d'un indicateur. Dans de nombreuses stratégies, des cibles de processus et de résultats sont associées à la part variable, devançant des résultats intermédiaires ou finaux également liés à un financement basé sur les résultats. C'est le cas de la stratégie du Sénégal pour les acquis scolaires ainsi que de la stratégie de l'Afghanistan pour l'efficience, qui prévoit un renforcement du SIGE (voir le tableau 14).

Tableau 14 : Stratégies assorties de plusieurs indicateurs pour la part variable

Amélioration des acquis scolaires (Sénégal)			
2e année	2e et 3e années	3e année	4e année
Collecte de données sur la répartition des enseignants qualifiés dans les classes de niveau 1 à 3	Part des enseignants du primaire bénéficiant de ressources dédiées à l'enseignement de la lecture	Part d'enseignants qualifiés dans les trois premières années du primaire	Part d'élèves maîtrisant la lecture
Amélioration de la qualité des données et inclusion des écoles non formelles dans le SIGE national (Afghanistan, efficience)			
1re année	2e année	3e année	4e et 5e années
Création d'un centre d'appel au ministère de l'Éducation et établissement de protocoles opérationnels pour la gestion d'enquêtes téléphoniques	Élaboration d'un outil en ligne pour la saisie des données au niveau des écoles ; formation des responsables du recueil des données ; saisie des données dans le SIGE	Saisie dans le SIGE de toutes les informations relatives à l'éducation communautaire pour 2019 et 2020 et contrôle par le biais des données recueillies lors des enquêtes	Contrôle des données du SIGE par le biais des enquêtes mensuelles et d'un échantillon aléatoire de 5 % des écoles soumis à un contrôle physique. ~

mensuelles auprès des écoles		téléphoniques mensuelles et de la visite d'un échantillon aléatoire d'établissements	Transmission au ministère de l'Éducation des informations relatives à l'éducation communautaire pour 2021 et 2022 et saisie dans le SIGE

Plusieurs stratégies associent la part variable à un seul indicateur de niveau supérieur, mais étalent la réalisation des objectifs ou le décaissement des fonds sur plusieurs années, ou prévoient un décaissement échelonné, ou au prorata, en fonction de la réalisation partielle des résultats. Au Mozambique, l'incitation financière (4 millions de dollars) a été également répartie entre deux cibles attestant de la réalisation de progrès par rapport au même indicateur ; au Libéria, l'incitation financière (1,2 million de dollars) a été répartie à parts égales sur quatre ans, avec des cibles et des décaissements annuels, et donc des versements partiels en fonction de résultats partiels (tableau 15).

Tableau 15 : Indicateurs assortis d'un décaissement au prorata (deux exemples)

Indicateur	Cibles
Nombre de districts où le ratio élèves-enseignant est supérieur à 80 (Mozambique)	• 2e année : réduire la valeur de l'indicateur de 12 à 8 • 3e année : réduire la valeur de l'indicateur de 8 à 2
Proportion d'enseignants qualifiés aux niveaux préscolaire et primaire dans les comtés défavorisés ciblés (Libéria)	• Cibles annuelles et décaissement annuel proportionnel aux progrès réalisés en termes de pourcentage par rapport à la base de référence

Vingt-quatre stratégies comprennent des cibles-jalons, qui marquent des étapes intermédiaires vers un résultat ultérieur. Certaines de ces cibles visent des « goulets d'étranglement », le but étant de débloquer la progression vers des résultats de niveau supérieur. Les stratégies de l'Afghanistan, du Burundi, du Myanmar, du Népal (2019), du Sénégal et du Zimbabwe ont largement recours à des cibles-jalons, lesquelles permettent des décaissements plus réguliers et mettent en évidence la chaîne de résultats des programmes - deux recommandations formulées lors d'un premier examen de l'initiative de la Banque mondiale « Programme pour des résultats » (PforR) réalisé par un groupe d'évaluation indépendant[29]. L'encadré 3 donne des exemples de cibles de processus et de cibles-jalons : celles-ci se situent souvent aux niveaux inférieurs de la chaîne de résultats d'un programme, ce qui en fait des conditions préalables à une progression vers des cibles de niveau supérieur (cibles intermédiaires, de résultats). Toutefois, l'ajout de cibles de processus ou de jalons peut entraîner des frais de contrôle supplémentaires et nécessiter du temps, ce qui peut être problématique pour les plus petits financements.

[29] Le groupe d'évaluation indépendant estime que le fait de relier différents résultats (le long d'une chaîne de résultats) dans le cadre d'un FBR permet de dégager une « ligne de mire claire » entre les processus et les activités, les réalisations attendues et les résultats escomptés. IEG, *Program-for-Results: An Early Stage Assessment of the Process and Effects of a New Lending Instrument* (Washington, États-Unis, Groupe de la Banque mondiale, 2016).

Encadré 3 - Exemples de cibles de processus et de jalons

- Consultation des syndicats d'enseignants/ de futurs enseignants à propos de la stratégie d'affectation (Malawi et Madagascar)
- Élaboration d'un système de bourses scolaires axé sur l'équité pour le primaire et adoption par le ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports (stratégie de prévention de l'abandon scolaire au Cambodge)
- Projet pilote d'évaluation de l'apprentissage (plusieurs pays)
- Soumission au Cabinet d'une politique de financement des écoles (Zimbabwe)
- Recueil de données sur la répartition des enseignants dans les petites classes (plusieurs pays)
- Pourcentage de réseaux d'écoles disposant de personnel-ressource formé à la gestion positive des redoublements (Burundi)
- Révision des plans de district visant à améliorer les taux de passage en classe supérieure (Madagascar)
- Élaboration d'un indice d'équité et utilisation de cet indice pour apporter un soutien ciblé aux districts qui cherchent à réduire le nombre des enfants non scolarisés (Népal)

Résultats obtenus à ce jour

Quatre ESPIG comprenant une part variable ont été clôturés (Éthiopie, Mozambique, Népal et Rwanda) et cinq autres (Burkina Faso, Libéria, Madagascar, Malawi et Tanzanie)[30] en cours de mise en œuvre sont passés par au moins un cycle de vérification des cibles.[31]

Pour les quatre ESPIG qui ont été clôturés, 11 des 16 cibles liées à la part variable du financement ont été atteintes et cinq cibles ont été partiellement atteintes, ce qui correspond à un taux de décaissement de 86 % - soit 62,5 millions de dollars décaissés sur 72,7 millions de dollars de part variable (tableau 16).[32] Le Malawi, le Mozambique et le Rwanda ont obtenu de bons résultats dans l'ensemble, atteignant la majorité des cibles liées à la part variable et décaissant la quasi-totalité des financements. Au Mozambique, 2 030 000 dollars n'ont pas été décaissés et en Éthiopie, 8,2 millions de dollars n'ont pas été décaissés - dans les deux cas en raison de la réalisation partielle des cibles. Des informations supplémentaires sont fournies ci-après à l'annexe D.

[30] Les données préliminaires pour les financements en cours au Cambodge et au Zimbabwe sont disponibles, mais n'ont pas encore été vérifiées ; elles ne sont donc pas incluses dans cette section.

[31] *N.B. Au cours de l'exercice 2019, 10 des 22 ESPIG examinés dans le cadre de cette étude ont été approuvés, et les résultats ne sont attendus que pour deux des ESPIG (Tanzanie et Zimbabwe).* Le Zimbabwe n'a pas été pris en compte dans cette évaluation.

[32] Pour plusieurs financements, un indicateur était souvent ventilé en plusieurs cibles (par exemple, l'abandon scolaire en Éthiopie). Pour les besoins de cette analyse, certaines cibles ont été simplifiées et considérées comme un seul indicateur global avec deux dates de décaissement distinctes.

Tableau 16 : Décaissement et cibles atteintes pour quatre financements clôturés

		Népal (2015)			
Part variable allouée (total)	7 560 000	17 800 000	17 370 000	30 000 000	**72 730 000**
Part variable décaissée (total)	7 560 000	17 800 000	15 340 000	21 800 000	**62 500 000**
% de décaissement	100 %	100 %	88 %	73 %	**86 %**
Nombre de cibles	3	4	4	5	**16**
Cibles atteintes	3	3	3	2	**11**
Cibles partiellement atteintes	0	1	1	3	**5**

- Au **Rwanda**, les trois cibles ont été atteintes, y compris celle relative à la dimension de l'équité qui prévoyait une augmentation du taux brut d'inscription dans l'enseignement préscolaire de 10 à 17 % dans les districts défavorisés ciblés. Le Rwanda a également atteint (après un bref retard)[33] sa cible en matière de résultat d'apprentissage qui prévoyait une évaluation nationale par échantillonnage des acquis scolaires en lecture, écriture et calcul à trois niveaux d'études (2e, 3e et 6e années du primaire).
- Au **Népal,** trois cibles ont été atteintes et une a été partiellement atteinte. L'objectif de réduction du nombre d'enfants non scolarisés a été partiellement atteint lors du premier cycle de vérification des cibles, et pleinement atteint lors du deuxième cycle de vérification. Étant donné que la part variable du financement a pu être reconduite, aucun financement n'est resté non décaissé. À la fin du programme, le Népal affichait une réduction de 52 % du nombre total d'enfants non scolarisés dans dix districts cibles.
- Au **Mozambique**, trois cibles ont été atteintes et une cible a été partiellement atteinte. La cible relative à la dimension de l'équité prévoyant une réduction du « nombre de districts où le nombre d'élèves par enseignant est supérieur à 80 » a été partiellement atteinte. L'indicateur a été soumis à deux cycles de vérification : dans les deux cycles, la cible avait été partiellement atteinte et partiellement décaissée. Toutes les autres cibles ont été atteintes, y compris celle relative aux résultats d'apprentissage, qui a permis à 32 812 enseignants de suivre un programme de formation visant à soutenir l'amélioration de la lecture en portugais dans les petites classes. La cible initiale prévoyait 8 250 enseignants.
- En **Éthiopie,** deux cibles ont été atteintes et trois cibles ont été partiellement atteintes. Les objectifs de formation des enseignants de l'EPE et d'augmentation de 4 % du montant des subventions à l'école pour soutenir l'éducation des enfants ayant des besoins particuliers ont été atteints. Les cibles suivantes ont été partiellement atteintes :
  - Le taux d'abandon scolaire en première année dans la région des nations, nationalités et peuples du Sud (RNNPS) a diminué de 25,2 à 16,6 % (par rapport à la cible fixée à 13 % ; cible atteinte à 68 %).
  - Le nombre de nouvelles directrices et directrices adjointes d'école primaire formées et nommées est passé de 3 150 à 5 274, soit une augmentation de 2 124 (par rapport à la cible fixée à 6 210 ; cible atteinte à 69 %).

[33] Le Comité des financements et performances a accordé un report d'échéance pour cet indicateur.

- La proportion d'écoles primaires peu performantes dans la région d'Afar (qui compte le plus grand nombre de ces écoles) a été réduite de 46,5 à 32,2 %, telle que mesurée par les normes d'inspection et confirmée par la vérification (par rapport aux 25,7 % prévus ; cible atteinte à 69 %).[34]

Au total, des données sur les résultats sont disponibles pour 26 des 127 indicateurs de neuf ESPIG (quatre clôturés et cinq en cours). Le tableau 17 présente les données sur les résultats pour les financements en cours pour lesquels le PME dispose d'informations sur la réalisation des cibles (Burkina Faso, Libéria, Madagascar, Malawi et Tanzanie). L'expression « premier jalon » signifie que plusieurs cibles-jalons ont été définies pour cet indicateur et que seule l'évaluation du premier jalon est donnée. Les cibles suivantes ont été atteintes :

- les cibles liées au processus pour les consultations sur les plans d'affectation des enseignants (Malawi et Madagascar)
- une cible de résultat relative à l'amélioration du taux de transition des filles du primaire vers le premier cycle du secondaire (Tanzanie)
- une cible de processus relative aux contrats de publication et d'impression de manuels de lecture et d'écriture pour les première et deuxième années (Burkina Faso)

Les deux cibles partiellement atteintes correspondent à l'ESPIG de la Tanzanie et concernent le versement dans les délais des subventions par élève et l'amélioration des taux de rétention scolaire des élèves au niveau du primaire et du premier cycle du secondaire.[35]

Tableau 16 : résultats obtenus dans les financements en cours (pour lesquels nous disposons d'informations)

Réalisation des cibles	Nombre	Notes
Cible atteinte	6	Toutes les cibles de processus
Cible atteinte – premier jalon	2	Indicateur de réalisation : 1 Indicateur de résultat : 1
Cible partiellement atteinte – premier jalon	2	Indicateur de processus : 1 Indicateur de résultat : 1
Total	10	Indicateur de processus : 7 Indicateur de réalisation : 1 Indicateur de résultat : 2

[34] Projet de rapport de fin d'exécution pour l'Éthiopie et aide-mémoire de la mission, juin 2019.

[35] L'ESPIG de la Tanzanie est lié au Programme d'éducation pour l'obtention de résultats (Education Program for Results), dont les résultats ont été vérifiés et validés fin 2018. Les décaissements correspondant à ces résultats n'ont pas encore été effectués.

La réalisation partielle des cibles, *sur la base de l'expérience acquise jusqu'à présent*, s'explique notamment par le niveau d'ambition des cibles, les difficultés de mise en œuvre et des facteurs externes/contextuels.

- **Niveau d'ambition :** Pour l'ESPIG de la Tanzanie, un indicateur lié à la part variable est « l'augmentation du taux de rétention scolaire des élèves », en vertu duquel un certain nombre d'autorités administratives locales doivent apporter la preuve d'une augmentation annuelle des taux de rétention scolaire des élèves du primaire pour que le décaissement soit effectué. Cet indicateur s'inscrit dans le cadre plus large du Programme d'éducation pour l'obtention de résultats (Education Program for Results - EPforR), maintenant dans sa cinquième année. Cette cible a été atteinte plusieurs années consécutives, mais le financement lié aux résultats de 2018/2019 sera partiellement décaissé (50 %) au titre de cet indicateur. La réalisation partielle des cibles s'explique notamment par l'afflux d'élèves, la plupart issus de ménages pauvres, suite à la promulgation de la gratuité de l'éducation de base en 2016 et, peut-être, par la difficulté d'enregistrer des augmentations lorsque les taux de rétention scolaire avoisinent les 100 %[36].
- **Difficultés de mise en œuvre :** Voir l'encadré 4 sur la stratégie de l'Éthiopie pour augmenter le nombre de directrices d'école.
- **Facteurs externes/contextuels :** Au Burkina Faso, la fermeture d'écoles liée à des violences et des troubles régionaux a entraîné une restructuration de la stratégie de la part variable visant à améliorer le taux de scolarisation. En Éthiopie, les troubles sociaux qui ont entraîné la fermeture d'écoles et le déplacement de populations ont sapé les efforts locaux visant à réduire le taux d'abandon scolaire en première année dans la région des nations, nationalités et peuples du Sud (RNNPS).

Pour les financements en cours, les progrès vers la réalisation des cibles fixées ont également été retardés par des facteurs externes. À Madagascar, des grèves d'enseignants liées à une proposition de modification du calendrier scolaire (liée à la stratégie de la part variable) ont donné lieu à des plans de restructuration du financement, et au Zimbabwe, la mise en œuvre de la stratégie visant à assurer la formation continue de tous les professeurs de mathématiques de l'école primaire a été retardée en raison d'incertitudes macroéconomiques et budgétaires.

Si l'on considère les 22 ESPIG, les pays n'en sont encore qu'aux premiers stades de la mise en œuvre des stratégies : seules 7 des 49 cibles de résultat et cibles intermédiaires ont été évaluées ; il reste donc à savoir dans quelle mesure les cibles de niveau supérieur (notamment en ce qui concerne l'affectation des enseignants, l'amélioration des résultats d'apprentissage, l'amélioration de la rétention scolaire et un accès plus équitable) seront atteintes.

[36] Rapport annuel 2019 du Programme EPforR. Au cours de la cinquième année du Programme EPforR, 34 autorités gouvernementales locales ont amélioré leur taux de rétention scolaire des élèves du primaire et 57 ont amélioré leur taux de rétention scolaire des élèves du premier cycle du secondaire. *Au moins 41 % des autorités gouvernementales locales doivent faire état d'une amélioration avant que le décaissement basé sur les résultats ne puisse être effectué.* La performance globale au titre de ces résultats est de 50,50 %, ce qui a déclenché un décaissement partiel. Le Programme EPforR est décrit dans une précédente note de bas de page.

Encadré 4 : Réflexions sur le Projet de financement basé sur les résultats du secteur de l'éducation éthiopien

Le Projet de financement basé sur les résultats du secteur de l'éducation éthiopien est un ESPIG de 30 millions de dollars, dont la totalité a été programmée en tant que part variable ; il a été mis en œuvre de juillet 2017 à juin 2019.

Approbation du Conseil du PME : Le Conseil n'a pas approuvé la requête initiale pour la part variable, car elle proposait d'atteindre des cibles variables dans l'année suivant l'entrée en vigueur du projet, ce qui a suscité des inquiétudes quant à savoir si les cibles étaient suffisamment ambitieuses et porteuses de transformation*. Suite à cette décision, le pays, en collaboration avec l'agent partenaire, a convenu de créer deux programmes distincts, ajoutant la part fixe du financement du PME comme financement supplémentaire à un programme existant en novembre 2016, et créant un programme distinct pour la part variable, qui est entré en vigueur huit mois plus tard.

Cibles et résultats de la part variable initiale et révisée : La requête révisée prévoyait un financement basé sur les résultats de 30 millions de dollars assorti de cinq indicateurs servant de base aux décaissements (DLI), chacun d'entre eux fixant des cibles plus ambitieuses que dans la requête initiale. Les cibles initiales et révisées pour deux des indicateurs sont présentées ci-après à titre d'illustration.

Indicateur : Favoriser la parité hommes-femmes dans la direction des établissements scolaires en augmentant le nombre de directrices d'écoles

- *Cible initiale :* Augmenter de 595 sur un an le nombre de directrices d'écoles formées et nommées.
- *Cible révisée :* Augmenter de 3 060 sur deux ans le nombre de directrices d'écoles et de directrices adjointes formées et nommées.
- *Résultat :* Le pays a réussi à nommer 2 124 directrices d'écoles et directrices adjointes formées (pour un total de 5 274 par rapport à l'objectif fixé à 6 210), atteignant partiellement la cible (69 %).

Indicateur : Réduire le taux d'abandon scolaire en première année dans la région où ce taux est le plus élevé

- *Cible initiale :* Réduire le taux d'abandon scolaire en première année dans la région des nations, nationalités et peuples du Sud (RNNPS) de 25,2 % en 2014/2015 à 20,5 % sur deux ans.
- *Cible révisée :* Réduire le taux d'abandon scolaire en première année dans la RNNPS à 13 % sur deux ans.
- *Résultat :* Le taux d'abandon scolaire en première année a diminué à 16,6 % sur deux ans, un niveau nettement inférieur à la moyenne nationale, mais qui n'atteint pas la cible proposée de 13 %. En ce qui concerne le décaissement, 50 % des 10 millions de dollars liés à cet indicateur ont été décaissés, 5 millions de dollars restant donc à décaisser.

Développement des plans nationaux de mise en œuvre et de suivi des indicateurs servant de base aux décaissements : Pour soutenir la mise en œuvre de la stratégie, le gouvernement a élaboré des directives et des groupes de travail pour la mise en œuvre et le suivi des résultats de chacun des cinq DLI (certains indicateurs n'ayant pas été collectés par le biais du SIGE habituel). Le projet de Rapport de fin d'exécution 2019 de la Banque mondiale identifie les activités liées à la réalisation des cibles en matière d'abandon scolaire et note que

Pour améliorer la fréquentation scolaire et assurer la transition et le maintien des enfants en première année, le Bureau régional de l'éducation a sensibilisé les communautés à l'importance de la participation/fréquentation des élèves dans les premières années de la scolarité grâce à des activités de sensibilisation et en travaillant avec les associations de parents d'élèves, a soutenu l'amélioration de la qualité de l'éducation par la formation des enseignants, et a renforcé les liens entre les plans d'amélioration des écoles et le système d'inspection, mettant ainsi l'accent sur l'amélioration de la fréquentation/achèvement des études (Indicateur de résultats intermédiaires 5). Pour influer sur le taux d'abandon scolaire, le Bureau régional de l'éducation a fourni des ressources pour mettre en place des initiatives visant à maintenir les enfants en classe, y compris l'alimentation scolaire, l'aide à l'achat d'uniformes pour ceux qui en ont besoin, la formation du personnel au niveau du Bureau, des wereda et des écoles, et l'identification des zones où le taux d'abandon scolaire en première année était le plus élevé afin d'y porter une attention particulière (p. 17).

Difficultés de mise en œuvre : Bien que le programme ait fait des progrès significatifs dans la mise en œuvre de toutes les stratégies, chacune d'entre elles s'est heurtée à des difficultés de mise en œuvre. Par exemple, la progression vers l'objectif d'augmentation du nombre de directrices d'école s'est heurtée aux difficultés suivantes :

- Le nombre de postes vacants s'est avéré inférieur à ce qui avait été annoncé au départ.
- De nombreuses femmes nouvellement formées n'étaient pas prêtes à être transférées loin de leur domicile.
- La réglementation applicable à la fonction publique éthiopienne (concernant les concours publics ouverts aux candidats hommes et femmes) pour les postes vacants était difficile à comprendre.
- Dans les régions où il n'y avait jamais eu de femmes chefs d'établissement, il était difficile d'influencer le choix des autorités locales au profit des candidates privilégiées.
- Certaines enseignantes expérimentées ont préféré poursuivre leur travail d'enseignante, en partie parce que la charge de travail beaucoup plus importante des directrices d'école n'était pas compensée par une rémunération correspondante.[†]

Instabilité politique / nouveau gouvernement : Le programme a été mis en œuvre en 2017 et 2018, au cours d'une période d'instabilité politique caractérisée par l'annonce de l'arrivée d'un nouveau Premier ministre en octobre 2018, suivie d'un réaménagement du gouvernement. Dans le cadre de ce réaménagement, le ministère de l'Éducation a été divisé en deux ministères : le ministère de l'Éducation, responsable de l'éducation de base, y compris le niveau préscolaire, et le ministère des Sciences et de l'Enseignement supérieur, avec des changements dans les départements et la direction du ministère, y compris un changement de ministre d'État pour l'éducation de base.

Résultats et réflexions : À la clôture du financement, deux cibles avaient été atteintes, trois cibles avaient été partiellement atteintes, 73 % de la part variable du financement avait été décaissée et le résultat global était jugé « moyennement satisfaisant ». Les documents du programme notent que même parmi les indicateurs servant de base aux décaissements partiellement atteints, des progrès notables ont été réalisés dans les domaines de l'abandon scolaire en première année et qu'un solide travail préparatoire a été effectué qui devrait aboutir à de nouveaux progrès dans le nombre de directrices d'écoles, l'inspection scolaire et l'amélioration de la qualité.

Sources : En plus des sources mentionnées ci-dessous : Éthiopie, évaluation au niveau du pays, année 1 (2018) et année 2 (2020) ; courriers électroniques du Comité des financements et performances (sur l'extension du délai pour la réalisation des cibles) ; et entretiens avec le ministère éthiopien et le responsable-pays du PME.
* PME, *Ethiopia Education Results Based Financing Program, évaluation finale* (Washington, Partenariat mondial pour l'éducation, 2016). Le projet de rapport de fin d'exécution pour ce financement note que : « Toutefois, la part variable qui a financé le Projet de financement basé sur les résultats du secteur de l'éducation éthiopien n'a été approuvée qu'en février 2017 en raison du délai supplémentaire et des cibles plus ambitieuses demandés par le PME, ce qui a nécessité des discussions supplémentaires au sein du gouvernement et avec les partenaires de développement (Groupe de travail technique sur l'éducation) » (6).
† Banque mondiale, *Ethiopia Education Results Based Financing Program: Draft Implementation Completion and Results Report* (Washington, Groupe de la Banque mondiale, 2019), 15.

Premières observations sur la mise en œuvre du mécanisme

Dialogue sectoriel

Les financements comportant une part variable favorisent le dialogue sectoriel, bien que celui-ci porte principalement sur les stratégies des plans sectoriels liées à la part variable (voir l'encadré 5). Six des huit évaluations réalisées au niveau des pays reconnaissent que la part variable stimule le dialogue sectoriel,[37] ce que confirme une étude indépendante des cinq premiers ESPIG (République démocratique du Congo, Malawi, Mozambique, Népal (2015) et Rwanda) qui a noté que « la part variable a eu un impact significatif sur le dialogue avec les PDP, en grande partie positif, selon les responsables nationaux et le personnel du PME »[38]. Les documents de programme des ESPIG ne contenaient pas toujours des informations suffisantes pour évaluer dans quelle mesure la part variable a encouragé le dialogue sectoriel pendant la phase de conception des programmes ; cependant, l'expérience du Secrétariat pendant le processus de revue de la qualité des financements indique que, pour la majorité des ESPIG, le mécanisme a contribué au dialogue sur les stratégies proposées. *En particulier, les évaluations au niveau des pays ont trouvé peu de preuves que la part variable influence le processus de planification du secteur, car « les discussions sur la sélection et l'accord sur [les stratégies et les indicateurs de la part variable] ont généralement lieu après l'élaboration du plan sectoriel concerné ».*[39]

Encadré 5 : Exemples de l'influence de la part variable sur le dialogue sectoriel

- Le nouveau critère de financement du PME stipule l'introduction d'indicateurs servant de base aux décaissements (DLI), lesquels ont été incorporés dans le cadre du plan opérationnel 2015-2018. Ces indicateurs ont fait l'objet d'un suivi dans les revues sectorielles conjointes ultérieures. Les DLI choisis étaient conformes aux priorités du MINEDH, ont contribué à attirer davantage l'attention sur ces sujets et ont fonctionné comme des instruments de suivi efficaces. (Mozambique, Évaluation sommative au niveau du pays, 2019, 35)
- Il est probable que les discussions connexes lors des réunions du Groupe de travail sur le secteur de l'éducation [GLPE] ont contribué, dans une certaine mesure, à favoriser un dialogue plus ciblé sur l'évaluation des acquis scolaires au Rwanda. (Rwanda, Évaluation sommative au niveau du pays, 2019, 32)
- Au Zimbabwe, la non-réalisation d'une cible relative aux taux de rétention scolaire des filles (et le non-décaissement qui en a résulté) a conduit à la création d'un groupe technique chargé d'étudier la question. (Zimbabwe, rapport sur la troisième étape du processus de revue de la qualité du financement supplémentaire)
- Au cours de la mission d'examen, de nombreuses parties prenantes ont commenté la participation accrue du secteur due à l'introduction du financement par tranches variables, ce qui a relancé les

[37] La contribution de la part variable à « l'efficacité relative des différents types de soutien du PME au dialogue sectoriel et au suivi » a été jugée « considérable » au Cambodge, en Éthiopie, au Malawi, au Mozambique, au Népal, au Rwanda et au Zimbabwe, mais pas en République démocratique du Congo ni au Malawi. *Universalia, Évaluations au niveau des pays du Partenariat mondial pour l'éducation – Rapport de synthèse*, 36. Le rapport annuel du DFID (2019) fournit deux exemples de l'effet positif de la part variable sur le dialogue sectoriel et la mise en œuvre des politiques au Rwanda et au Zimbabwe. DFID, *Annual Review GPE 2019: UK Support to Global Partnership for Education (GPE) 2018-2021* (Londres : DFID, 2019, 7).

[38] Gershberg et Price, « Early Stocktaking », 21.

[39] Universalia, *Évaluations au niveau des pays du Partenariat mondial pour l'éducation – Rapport de synthèse*, 22.

discussions sur la manière dont il devrait être utilisé. (Éthiopie, Évaluation au niveau du pays, année 1, 2018, 62)

- Le GLPE ne s'est pas réuni en 2018 ni avant l'examen à mi-parcours de l'ESPIG en mars 2019. Toutefois, une réunion du GLPE a été organisée pendant l'examen à mi-parcours et il s'est réuni à nouveau en mai 2019. La question du décaissement de la tranche variable en fonction des DLI a fortement influencé la fréquence et les niveaux de participation aux deux réunions. (Malawi, Évaluation au niveau du pays, année 2, 2019, 26)
- En République démocratique du Congo, certaines parties prenantes ont trouvé que le dialogue sectoriel pendant la conception du programme était « précipité », l'évaluation au niveau du pays ayant constaté que « les processus de suivi des progrès ... [ne sont] pas efficaces étant donné la faiblesse générale des structures de dialogue et de consultation et l'absence de réunions spécifiques pour suivre les progrès de la tranche variable ». (République démocratique du Congo, Évaluation au niveau du pays, année 1, 2019, 28)

Le dialogue sectoriel se déroule à trois moments distincts : la conception du programme, la mise en œuvre (dans un nombre plus restreint de cas) et la vérification des résultats.

Conception du programme. Au cours de l'élaboration des programmes, les pays suivent un processus itératif pour identifier et affiner les stratégies qui répondent aux exigences du PME selon lesquelles ces stratégies doivent relever les principaux défis identifiés dans le plan sectoriel de l'éducation en matière d'équité, d'efficience et d'acquis scolaires. Comme pour la part fixe de l'ESPIG, la proposition de part variable passe par une étape de « concept de programme » et de « projet de document de programme », sur lesquels travaillent le gouvernement et l'agent partenaire, et qui sont examinés et commentés par les partenaires locaux, bien que l'étendue de la consultation du GLPE varie.

Mise en œuvre du programme. Neuf des 22 ESPIG comprennent des indicateurs et des cibles qui lient l'accès à la part variable du financement à une consultation et un dialogue sectoriel plus poussés.[40] Il s'agit par exemple d'obtenir l'accord du ministère des Finances pour un programme de bourses au Cambodge et l'approbation des plans de gestion et de déploiement des enseignants par de futurs enseignants à Madagascar.

Vérification des résultats / décaissement. Les données de plusieurs programmes - par exemple, en Éthiopie, au Malawi, au Népal (2015) et en Tanzanie - montrent que la vérification des résultats constitue une troisième étape au cours de laquelle le dialogue sectoriel a lieu. Dans les grands programmes de financement basé sur les résultats avec plusieurs partenaires de cofinancement (Népal et Tanzanie), les activités annuelles de vérification des résultats créent également un espace de dialogue et de débat sur les questions clés. Dans de nombreux pays, le dialogue aborde également des questions concernant la collecte et la fiabilité des données et, dans certains cas, l'importance de renforcer les données et les systèmes et processus analytiques[41].

[40] Il s'agit des ESPIG de l'Afghanistan, du Burkina Faso, du Cambodge, du Libéria, de Madagascar, du Malawi, du Myanmar, du Népal (2015) et du Zimbabwe.

[41] Le rapport de synthèse des évaluations au niveau des pays note que la part variable a le « potentiel de contribuer au suivi sectoriel de la mise en œuvre des plans ». Il précise toutefois que ce potentiel n'est pas « exploité systématiquement » dans les financements examinés. Universalia, *Évaluations au niveau des pays du Partenariat mondial pour l'éducation – Rapport de synthèse*, 106.

Le dialogue sectoriel sur la part variable s'étend régulièrement au-delà du ministère de l'Éducation pour inclure d'autres ministères, dont celui des Finances. Sur les 22 ESPIG, 32 % des financements examinés font état d'une participation du ministère des Finances et d'autres ministères (36 % des financements). Les requêtes de part variable approuvées (Burkina Faso, Cambodge, Sénégal et Tanzanie) reflètent les accords conclus avec le ministère des Finances, ou, dans le cas de pays nécessitant des enseignants supplémentaires et une augmentation de la masse salariale pour atteindre les cibles de la part variable (notamment le Bénin, le Mozambique et le Malawi), l'espoir d'un dialogue avec le ministère des Finances.

La part variable semble « capter » l'attention politique des parties prenantes, avec les avantages et les inconvénients qui en découlent. Les évaluations au niveau des pays pour le Mozambique, le Rwanda et le Zimbabwe notent que les parties prenantes ont trouvé que la part variable concentrait l'attention et le dialogue sectoriel sur des priorités clés (par exemple, le recrutement des enseignants, l'évaluation des acquis scolaires et la politique de financement des écoles, respectivement). Toutefois, ces évaluations indiquent également qu'au Cambodge et au Mozambique, le mécanisme a détourné l'attention d'autres priorités sectorielles.

Phase de conception du programme

La décision de formuler une requête relative à la part variable d'un financement déclenche souvent une deuxième phase dans l'élaboration des stratégies du plan sectoriel de l'éducation. Les approches des pays en matière de planification du secteur de l'éducation varient considérablement. Les plans sectoriels, bien que de grande envergure, n'incluent souvent pas de schémas de conception détaillés pour l'opérationnalisation de tous les programmes prioritaires du gouvernement. Lorsqu'un pays décide de demander un financement à part variable, il entreprend généralement une nouvelle phase de développement de programme pour les stratégies sélectionnées, qui implique souvent les éléments suivants :

- identifier les stratégies/programmes prioritaires à associer au financement basé sur les résultats
- étoffer les activités, les chaînes de résultats et les théories du changement
- sélectionner, réviser et affiner les cibles et indicateurs pertinents, appropriés et mesurables

Ce travail est généralement effectué au cours de la procédure de requête ESPIG et est influencé par les critères du PME applicables à la part variable[42], qui sont utilisés pour évaluer et recommander l'approbation des requêtes. *Il semble irréaliste d'attendre que les pays intègrent à leurs plans sectoriels de l'éducation des théories du changement étoffées qui répondent aux exigences d'une approche de financement basé sur les résultats avant de décider des stratégies à programmer par le biais de cette approche. Il semble donc nécessaire de procéder à une deuxième phase de conception du programme pour adapter les plans de mise en œuvre de la stratégie au contexte d'une approche FBR.*

[42] La Note d'orientation sur le financement de la part variable du PME identifie les six critères utilisés par le PME pour évaluer les requêtes pour ce type de financement.

Tableau 18 : Genèse des stratégies et programmes de part variable

Attente initiale...	*Dans la pratique...*
L'élaboration des stratégies de la part variable fait partie intégrante de la préparation des plans sectoriels.	**Les stratégies des PSE proposées pour la part variable sont souvent étoffées pendant la phase de conception des programmes.**

Les projets de documents de programme semblent suivre l'une des deux approches suivantes pour concevoir un programme pour la part variable : une approche axée sur les cibles ou une approche axée sur la stratégie. L'approche axée sur les cibles relie la plupart du temps le financement basé sur les résultats à une cible de niveau supérieur, tandis que l'approche axée sur la stratégie répartit le financement à différents niveaux de la chaîne de résultats et sur plusieurs activités (figure 4). Dans le cadre d'une approche axée sur les cibles, le processus de conception semble commencer par la définition d'une cible (par exemple, l'amélioration des taux de passage en classe supérieure des élèves) avant l'identification de plusieurs stratégies PSE, dont la mise en œuvre devrait contribuer à atteindre la cible. L'accent placé sur la cible s'accompagne souvent d'une théorie du changement plus souple (ou moins explicitement délimitée) et souvent d'une hypothèse selon laquelle l'effet d'incitation des fonds fera une partie du travail (c'est-à-dire que les acteurs trouveront un moyen d'atteindre les cibles). Dans deux programmes (Tanzanie et Zimbabwe), il est prévu que les districts, ou les autorités locales se voient assigner des cibles d'efficience interne, et qu'ils déterminent ensuite comment les atteindre dans leurs contextes respectifs. L'ESPIG de Madagascar, qui vise à augmenter le taux de passage en classe supérieure des élèves, lie le décaissement de la part variable à une série d'étapes (à savoir la modification du calendrier scolaire, le développement des districts et la mise en œuvre des plans) qui sont liées à l'objectif ultime d'amélioration du taux de passage en classe supérieure.

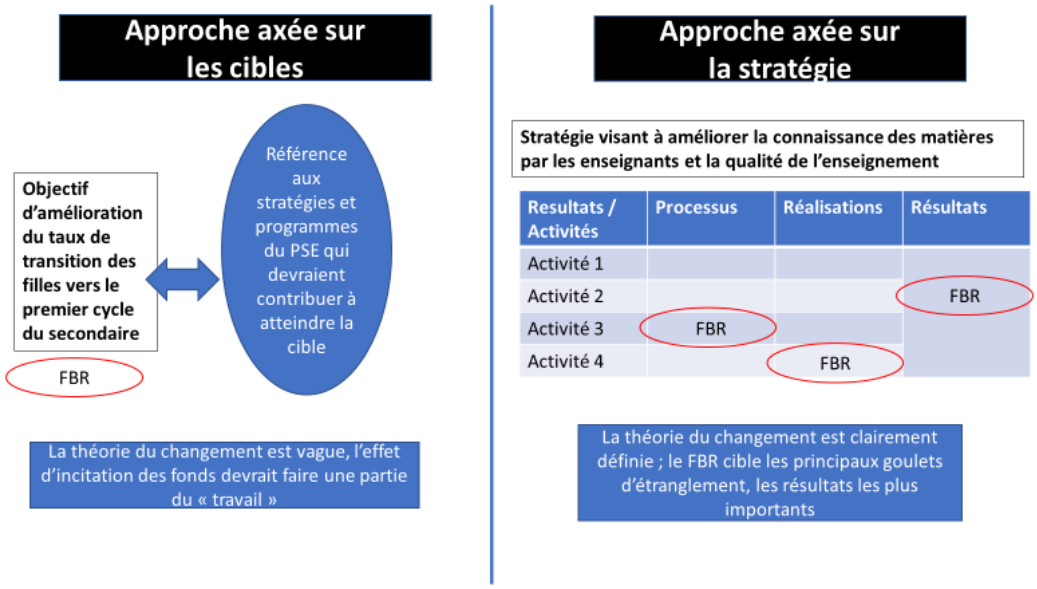
Les approches axées sur la stratégie accordent une plus grande importance à l'articulation d'une théorie du changement et de la chaîne de résultats, après quoi des décisions peuvent être prises quant au mode d'incitation financière. Cette approche semble accorder plus d'attention aux processus, aux politiques et aux activités de consultation (en cherchant, par exemple, l'accord du ministère des Finances, du syndicat des enseignants ou des parties prenantes du district), dont certains peuvent être considérés comme des obstacles à la réalisation des cibles aux niveaux supérieurs de la chaîne de résultats. De nombreuses stratégies d'affectation des enseignants proposées (voir l'encadré 2) adoptent une position intermédiaire, notant les étapes clés et les résultats escomptés, mais laissant la place à un processus de changement (le versement d'une allocation « zones rurales » est-il possible ? Les disparités seront-elles comblées par le redéploiement, l'affectation d'enseignants nouvellement formés, ou par ces deux mesures ?).

Dans les premières étapes de plusieurs requêtes, les projets de programmes se concentrent sur la présentation d'indicateurs et de cibles autonomes, sans les inscrire dans une stratégie globale et une chaîne de résultats logique. **Lors de l'élaboration des critères relatifs à la part variable (2016) et de la Note d'orientation sur le financement de la part variable (2018), le Secrétariat a insisté sur la question de savoir si les programmes proposés étaient fondés sur une chaîne de résultats claire et logique**[43]**.** Des

[43] En ce qui concerne les cinq premiers financements, Gershberg et Price notent que : « Les théories du changement reliant les indicateurs au changement transformationnel à l'échelle du secteur varient grandement dans la façon dont elles sont présentées selon les différents cas et dans la façon dont elles rassemblent les preuves pour soutenir leurs arguments clés ». Gershberg et Price, « Early Stocktaking », 47.

orientations similaires ressortent d'un examen préliminaire du Programme axé sur les résultats de la Banque mondiale, le Groupe d'évaluation indépendant recommandant de « renforcer la conception du cadre de résultats et des indicateurs servant de base aux décaissements afin de garantir que le document d'évaluation du programme présente une perspective claire des résultats en matière de développement »[44].

Figure 4 : Variation dans l'approche de la conception des programmes de financement axé sur les résultats



Encadré 6 : Qu'est-ce qu'un indicateur/une cible à la fois réaliste et ambitieux ?

Le Conseil du PME a noté que les stratégies des plans sectoriels proposées pour la part variable devraient être porteuses de transformation, « susceptibles de mener à des progrès substantiels à moyen terme », et que les cibles (qui peuvent être définies au niveau des processus, des réalisations ou des résultats) devraient « exiger un effort tout en restant réalisables », à savoir « dépasser la simple poursuite des tendances observées ».* La Note d'orientation sur le financement de la part variable développe ces orientations. Toutefois, pour toutes les parties prenantes, l'identification et la conception d'indicateurs et de cibles qui témoignent d'une ambition réaliste restent une étape difficile du modèle.

L'approche du PME tient compte des questions suivantes :

- L'indicateur reflète-t-il un changement à un niveau supérieur de la chaîne de résultats (c'est-à-dire au-delà des réalisations) ? Les mesures sont-elles effectuées au niveau du système/secteur ?

[44] IEG, *Program-for-Results,* xvi.

- Quelle est l'importance (pour les différentes parties prenantes) de la réalisation de la cible proposée ? S'attaque-t-elle à un obstacle critique, ou favorise-t-elle un changement important (qui peut permettre d'obtenir des résultats plus loin dans la chaîne des résultats) ?
- Quel est le degré d'ambition de la cible dans le contexte donné ? Par exemple, une cible qui semble peu ambitieuse dans un contexte donné peut être très ambitieuse dans un autre contexte ?†
- Y a-t-il des signes clairs que la cible est peu ambitieuse ? Par exemple, les tendances démographiques rendent-elles probable la réalisation d'une cible sans effort supplémentaire, ou la cible d'élaboration d'un cadre politique est-elle peu ambitieuse si le financement est accordé dans un contexte où de tels cadres sont rarement mis en œuvre ?

D'autres facteurs sont également pris en compte, notamment la mesure dans laquelle l'indicateur s'inscrit dans la théorie du changement de la stratégie proposée et sa relation avec les autres indicateurs sur lesquels repose le financement basé sur les résultats et avec la tarification des indicateurs (cette dernière correspond-elle raisonnablement au coût de la réalisation des cibles et/ou à la valeur que les partenaires accordent aux indicateurs et aux cibles ?). Lee et Medina (2019) notent que « si une réforme politique peut ne rien coûter, elle peut constituer une amélioration majeure en permettant d'obtenir des résultats plus en aval de la chaîne de résultats et, par conséquent, elle pourrait être tarifée en conséquence »‡ .Quelques exemples d'expériences de financement du PME :

- Au Rwanda, « les parties prenantes ont noté que les deux autres indicateurs de la tranche variable - le taux brut de scolarisation préscolaire dans 22 districts les plus pauvres, et les statistiques de l'éducation ventilées par district - avaient peu d'influence sur la mise en œuvre du PSSE. Pour la scolarisation dans l'enseignement préscolaire, le gouvernement a démontré son engagement en augmentant de manière significative les investissements au niveau préscolaire à partir de 2012. Quant à l'indicateur sur la désagrégation des données sur l'éducation, il était facile à atteindre puisque les données étaient déjà ventilées par district dans l'Annuaire des statistiques annuelles 2015 ».§
- Comme indiqué dans l'encadré 4, en Éthiopie, plusieurs cibles initialement jugées « peu ambitieuses » peuvent, rétrospectivement, être considérées comme peut-être trop ambitieuses (étant donné que 3 des 5 cibles ont été partiellement atteintes).

* PME, « Cadre opérationnel ayant trait aux exigences et aux incitations du modèle de financement du Partenariat mondial pour l'éducation et projet pilote de financement basé sur les résultats » (Rapport du Conseil du PME BOD/2014/05 DOC 03, PME, Washington, DC, 2014), 10-11.

† Citant le personnel du PME, Gershberg et Price suggèrent que « le degré d'ambition [de] chaque stratégie ne peut être déterminé que si vous prenez vraiment part au dialogue ». A. Gershberg et W. Price, « Early Stocktaking of the Global Partnership for Education's Results-Based Financing Approach » (document de travail, Partenariat mondial pour l'éducation, Washington, 2019), 55.

‡ L. J. D. Lee et O. Medina, *Results-Based Financing in Education: Learning from What Works (Anglais)* (Washington, Banque mondiale, 2019), 70.

§ Rwanda, Évaluation sommative au niveau du pays, 2019, 32.

Gestion du risque de décaissement : concilier le degré d'ambition des cibles, la conception des indicateurs et les règles de décaissement. Les options pour gérer le risque de décaissement comprennent la possibilité d'un décaissement au prorata (également appelé décaissement modulable), l'octroi d'une période de grâce d'un an pour l'obtention de résultats, et la possibilité de reporter les financements non décaissés sur les cibles des exercices suivants. La reconduction des financements non décaissés peut atténuer le risque de non-décaissement (comme on l'a vu au Népal ; voir le tableau 18). Pour certains

financements, l'adoption de certaines de ces stratégies aurait pu réduire le montant des parts variables non décaissées sans diminuer le degré d'ambition de la cible.

Tableau 19 : Décaissement modulable et reconduction de financement au Népal et en Éthiopie

Situation	Règle de décaissement	Résultat
Le Népal (2015) a partiellement atteint une cible intermédiaire de réduction du nombre d'enfants non scolarisés dans cinq districts.	Le décaissement du financement a été calculé au prorata (en fonction de la réalisation de la cible) et les fonds non décaissés ont été reportés sur la cible suivante.	Le Népal a atteint la cible finale. Étant donné que le financement a été reconduit, l'intégralité du montant de la part variable associée à la stratégie sur les enfants non scolarisés a été décaissée.
L'Éthiopie a réduit le taux d'abandon scolaire en première année dans une région cible, de 25,2 à 16,6 % (contre un objectif de 13 %) en deux ans.	Décaissement au prorata selon la grille suivante : un paiement de 609 757 dollars par point de pourcentage de réduction du taux d'abandon pour les 8 premiers points de pourcentage (de 25 à 17 %) et un paiement de 1 250 000 dollars par point de pourcentage de réduction pour les 4 points de pourcentage suivants (de 17 à 13 %).	Bien que 69 % de la cible ait été atteinte, compte tenu de la grille de décaissement au prorata, seuls 5 millions de dollars sur les 10 millions de dollars de financement ont été décaissés. La cible était ambitieuse et la majeure partie du financement a été consacrée à la réalisation des résultats les plus ambitieux.

Une préoccupation connexe est que l'accent placé sur les « résultats » par le modèle actuel pourrait encourager un décaissement vers la fin du projet ; cependant, l'impact de cette préférence sur la performance des financements du PME (en matière de retard de mise en œuvre, de décaissement retardé, de non-décaissement) ne peut être évalué à ce stade.

La part variable des financements dont plus de 30 % du montant est programmé comme un financement basé sur les résultats : activités de base, cibles liées aux processus et étapes intermédiaires vers des résultats de niveau supérieur. À partir de 2018, le PME a commencé à recevoir plus de programmes dont plus de 30 % du financement était programmé sous forme de FBR. Pour certains de ces financements, le FBR qui n'était pas programmé comme « part variable » a encouragé la mise en œuvre d'activités de base destinées à renforcer le secteur. Par exemple, dans le cadre du Programme d'éducation pour l'obtention de résultats de la Tanzanie, le FBR a été utilisé pour encourager le renforcement du SIGE et la mise en œuvre d'un nouveau système d'assurance qualité dans les écoles. Ces deux activités sont essentielles à la mise en œuvre réussie des stratégies et des activités du plan sectoriel[45]. Au Myanmar, où plus de 80 % du cofinancement est programmé sous forme de FBR, des cibles de niveau supérieur (souvent la troisième ou la quatrième année du programme) ont été associées à la part variable du financement du PME (voir

[45] Partenariat mondial pour l'éducation, « Allocation de financement pour la mise en œuvre du programme sectoriel de l'éducation de la Tanzanie : rapport du Comité des financements et performances » (document du Conseil du PME BOD/2019/02 DOC 05, Partenariat mondial pour l'éducation, Washington, DC, 2019), 25.

le tableau 20, année 4), tandis que le FBR de l'agent partenaire est lié à des cibles de processus et de réalisations dans la chaîne de résultats correspondante.

Tableau 20 : Améliorer les compétences et les pratiques des enseignants et des directeurs d'école (Myanmar)

Année 1	Année 2	Année 3	Année 4 (cible de la part variable)
Directives, procédures, manuels. Directives opérationnelles, modules, etc. pour les enseignants i) formation pour l'enseignement dans les petites classes et ii) formation sur la paix et l'éducation inclusive rédigées et approuvées **Valeur de l'indicateur** : 8 millions de dollars	**Indicateur 6. Formation continue des enseignants.** i) 10 000 enseignants participent aux réunions/activités des clusters mettant l'accent sur la formation pour l'enseignement dans les petites classes et ii) 10 000 enseignants participent aux réunions/activités des clusters mettant l'accent sur la formation sur la paix et l'éducation inclusive **Valeur de l'indicateur** : 8 millions de dollars	**Indicateur 7. Cartographie et cadre.** Cartographie et cadre de la formation professionnelle continue développés et approuvés **Valeur de l'indicateur** : 8 millions de dollars	***Indicateur 8. Conditions d'enseignement et d'apprentissage.*** *Le score moyen des enseignants au cadre normatif des compétences de l'enseignant (Teacher Competency Standards Framework — TSCF) dans les agglomérations ciblées a augmenté de 0,4 point d'écart-type* ***Valeur de l'indicateur** : 4 millions de dollars*

Mise en œuvre de la stratégie

Dans la plupart des pays qui ont effectué au moins un cycle de vérification des résultats, les stratégies liées à la part variable sont généralement mises en œuvre. Cette liste comprend neuf financements : Éthiopie, Malawi, Mozambique, Népal, Rwanda et Zimbabwe (source : Évaluations au niveau des pays) ; et Cambodge, Madagascar et Tanzanie (source : rapports d'ESPIG)[46]. Dans les cinq ESPIG encore en cours de mise en œuvre - Éthiopie, Rwanda, Népal et Mozambique ont déjà été clôturés - la preuve de la mise en œuvre est basée sur le compte rendu des progrès réalisés par rapport aux premiers résultats, principalement pour les cibles liées aux processus. Selon le rapport de synthèse des évaluations au niveau des pays, l'influence perçue de la part variable sur la mise en œuvre des plans sectoriels est forte en Éthiopie, au Malawi, au Mozambique, au Népal, au Rwanda et au Zimbabwe ; modérée au Mozambique et au Rwanda ; et faible au Cambodge et en République démocratique du Congo. Un travail de terrain supplémentaire serait nécessaire pour recueillir davantage d'informations concernant la mesure dans

[46] Universalia, *Évaluations au niveau des pays du Partenariat mondial pour l'éducation – Rapport de synthèse*, 71. Le rapport de l'ESPIG indique que le Cambodge met en œuvre des stratégies de part variable, cependant le rapport de synthèse des évaluations au niveau des pays constate que l'influence perçue de la part variable sur la mise en œuvre au Cambodge est faible.

laquelle la mise en œuvre de la stratégie est attribuable au mécanisme de la part variable. Toutefois, les perceptions des parties prenantes dans plusieurs évaluations au niveau des pays vont dans ce sens, comme on l'a vu au Rwanda :

> L'un des indicateurs … portait sur l'évaluation des acquis scolaires en matière d'écriture, de lecture et de calcul, avec un paiement de 2,52 millions de dollars lié à la mise en œuvre des évaluations avant octobre 2017 (P2 et P3) et mars 2018 (P6, S3). Selon les parties prenantes, ce paiement a incité le MINEDUC à donner la priorité à la mise en œuvre des évaluations des acquis scolaires, comme prévu dans le PSSE. Les évaluations pour les niveaux P3, P6 et S6 ont été effectuées en 2017 et publiées en 2018. (Rwanda, Évaluation sommative au niveau du pays, 2019, 49–50)

L'expérience acquise jusqu'à présent laisse entrevoir les avantages potentiels de l'adoption d'un financement basé sur les résultats pour les cibles liées aux processus, aux jalons et aux goulets d'étranglement. Ces cibles peuvent clarifier la chaîne de résultats du programme (le lien entre les activités et les résultats), encourager une mise en œuvre rapide, y compris les activités de base, la consultation et la recherche d'un consensus, et permettre un décaissement plus fluide tout au long du calendrier du programme. Au Zimbabwe, certaines parties prenantes

> ont estimé que les indicateurs servant de base aux décaissements liés aux processus étaient de bien meilleurs indicateurs au regard de leur impact sur le renforcement des capacités et la motivation, car ils étaient plus directement liés aux efforts du ministère et donc plus faciles à promouvoir. Certaines parties prenantes ont également indiqué que, bien qu'il y ait eu une réticence initiale de la part du PME à adopter les indicateurs servant de base aux décaissements liés aux processus, qui sont directement liés aux efforts du ministère, ils ont constitué un mécanisme important, en particulier lorsque de nombreux indicateurs de résultats n'ont pas été atteints malgré les efforts investis. (Zimbabwe, Évaluation au niveau du pays, année 2, 2019, 88–89)

Au Cambodge, la part variable du financement est liée à l'élaboration et à l'adoption par le ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports d'un « dispositif d'octroi de bourses d'études primaires axé sur l'équité » - un changement par rapport à l'approche précédente fondée sur le mérite[47]. Au Malawi et à Madagascar, les cibles liées aux processus (toutes deux atteintes) ont incité les enseignants à consulter les syndicats et les futurs enseignants dans le cadre d'une stratégie plus large visant à réduire les disparités dans l'affectation des enseignants (voir l'encadré 2).

Dans quatre pays, le degré d'avancement de la mise en œuvre est modéré, ou présente d'importants retards : Burkina Faso, Tchad, République démocratique du Congo et Liberia. Il convient toutefois de noter que le Libéria et le Burkina Faso ont tous deux atteint les cibles initiales liées aux processus.

Dans huit pays, les financements ont été ou devraient être soumis à une restructuration qui comprend une modification de la part variable (tableau 21). Cinq révisions portent notamment sur l'intérêt de réduire le degré d'ambition des cibles, d'intégrer des jalons, de résoudre les problèmes liés à la qualité des données, de gérer le risque de décaissement et de prolonger les délais. Trois pays restructurent la part variable en même temps qu'ils formulent une requête pour intégrer une allocation maximale supplémentaire à leur ESPIG existant[48]. Dans le cas de trois financements (Burkina Faso, Tchad et

[47] Cambodge, Évaluation sommative au niveau du pays, 2019, 83.

[48] En 2019, le Conseil du PME a accepté d'octroyer une allocation individuelle maximale supplémentaire à plusieurs pays membres. Les pays éligibles, lors de la conception et de l'extension de leurs programmes afin d'utiliser les

République démocratique du Congo), la restructuration semble également liée à la probabilité qu'une ou plusieurs cibles de la part variable ne soient pas atteintes. Pour les neuf autres ESPIG (sur 22), il est trop tôt pour évaluer le rôle de la part variable dans la mise en œuvre du programme.

Tableau 21 : Restructurations et projets de restructuration de financements comportant une part variable

Pays	Processus/modification de la part variable
Côte d'Ivoire (mai 2019)	Processus *d'allocation* maximale par pays supplémentaire utilisé pour réviser la part variable, notamment pour ajouter des indicateurs et modifier les cibles, y compris un indicateur d'étape dans la stratégie relative aux acquis scolaires.
Burkina Faso (août 2019)	Processus d'*allocation* maximale par pays supplémentaire utilisé pour réviser la part variable, notamment pour ajouter des indicateurs et modifier les cibles, y compris pour réduire le degré d'ambition de la cible relative à l'équité (accès aux écoles dans les zones touchées par l'insécurité).
Zimbabwe (septembre 2019)	Processus d'allocation maximale par pays supplémentaire utilisé pour prolonger la durée du programme d'un an afin d'atteindre les résultats visés.
Tchad (en cours)	Processus *d'allocation* maximale par pays supplémentaire utilisé pour réviser et ajouter des indicateurs et des cibles en tenant compte des données disponibles et du degré d'ambition.
Myanmar (en cours)	Demande de restructuration normale, pour réviser les indicateurs et les cibles dans le domaine de l'équité en raison d'un changement de stratégie.
Sierra Leone (en cours)	Demande de restructuration normale, pour actualiser la cible en matière d'équité sur la base des nouvelles données disponibles.
République démocratique du Congo (en cours)	Demande de restructuration normale, liée à la révision des cibles en raison d'un retard de mise en œuvre et à la réalisation que la stratégie et les cibles proposées initialement étaient trop ambitieuses.
Madagascar (prévu)	Processus d'allocation maximale par pays supplémentaire utilisé pour réviser en partie la stratégie en matière d'équité.

Il est trop tôt pour évaluer si l'approche du PME en matière de restructuration des programmes relatifs à la part variable a un effet négatif sur l'effet d'incitation du mécanisme. Au Mozambique, aucune demande de restructuration n'a été formulée, même après qu'il soit devenu évident que la cible du ratio élèves-enseignant ne serait pas atteinte. En République démocratique du Congo et au Tchad, des efforts de restructuration ont été entrepris, en partie parce que l'absence de restructuration entraînerait probablement le non-décaissement d'une grande partie de la part variable.

financements supplémentaires, ont également choisi de restructurer les ESPIG existants, y compris, dans certains pays, les stratégies, les indicateurs et les cibles liés à la part variable.

Encadré 7 : Le cas du Népal

En 2019, le Népal a présenté avec succès une requête de financement à part variable, son deuxième financement de ce type dans le cadre du modèle de financement du PME. Selon une récente évaluation au niveau du pays, la part variable est perçue comme ayant contribué à la mise en œuvre du plan sectoriel, au dialogue sectoriel et au suivi. L'évaluation note en outre que l'approche a favorisé la redevabilité et la transparence au niveau fédéral (en liant les cibles du plan sectoriel au financement basé sur les résultats). Cependant, certaines difficultés ont également été identifiées :

Lorsqu'il a été demandé au personnel du MEST de donner son avis sur les enseignements tirés du précédent ESPIG et sur la valeur de la tranche variable, les réactions ont été quelque peu mitigées. Il a été reconnu que le financement basé sur les résultats encourage effectivement les décideurs politiques à se concentrer sur les indicateurs et les résultats. Cependant, ce phénomène ne s'explique pas uniquement par l'ESPIG et le nouveau modèle de financement du PME ; les partenaires de financement conjoint ont développé un ensemble de 10 indicateurs servant de base aux décaissements et encouragent depuis longtemps une orientation vers les résultats dans le secteur de l'éducation au Népal. En outre, certains membres du personnel du MEST ont indiqué que le financement axé sur les résultats pouvait être très punitif, en particulier lorsque les partenaires financiers étaient très actifs dans l'élaboration d'indicateurs, mais que le financement n'était pas versé si les résultats n'étaient pas atteints. Cela peut nuire au sens du partenariat et de l'appropriation par le pays qui est si central dans l'approche sectorielle au Népal. (Népal, Évaluation au niveau du pays, année 2, 2019, 51)

Domaines de difficulté

Les difficultés associées à la mise en œuvre de la part variable comprennent des coûts de transaction élevés et la prise en compte de la capacité des partenaires à concevoir et à mettre en œuvre un programme de financement basé sur les résultats. L'expérience de la mise en œuvre souligne également l'avantage potentiel de l'assistance technique comme moyen de réduire les coûts de transaction et de soutenir davantage le développement de programmes efficaces.

Coûts de transaction

Les coûts de transaction élevés - qui ont été considérés comme un risque potentiel dans le document du Conseil de 2014 introduisant la part variable[49]- sont constatés plus particulièrement lors de la conception du programme, de la vérification des résultats et dans les petits financements.

La part variable est reconnue comme l'un des éléments les plus difficiles de la requête de financement auprès du PME, un défi qui est lié à la fois à la nouveauté du financement basé sur les résultats pour de nombreux pays partenaires ainsi qu'aux exigences du modèle du PME[50]. Le financement basé sur les

[49] PME, « Cadre opérationnel ».

[50] Cette préoccupation a été identifiée lors de l'atelier des agents partenaires dans le cadre du Processus de revue de l'efficacité du Partenariat et figurait parmi les conclusions des projets pilotes d'examen de la qualité « adaptés aux besoins » avec la Banque mondiale et l'UNICEF. Elle reflète également les preuves de retards et de resoumissions de requêtes ESPIG.

résultats impose aux équipes de conception de programmes des exigences différentes de celles des approches normales de développement de financements. Ces exigences comprennent l'identification de stratégies et d'indicateurs qui conviennent à une approche FBR, l'identification d'un mécanisme de décaissement, la garantie des capacités et d'un budget permettant de mesurer précisément les résultats, y compris une vérification indépendante le cas échéant, et l'identification de l'organisme qui mettra en œuvre les stratégies qui devraient conduire aux résultats liés à la part variable et des fonds nécessaires à cette mise en œuvre. Le mécanisme de la part variable s'attend à ce que les stratégies proposées répondent aux défis sectoriels, en liant le financement basé sur les résultats à la réalisation de cibles ambitieuses. De ce fait, les requêtes doivent répondre à des normes élevées afin d'être recommandées pour approbation.

Il convient de noter que la part variable est citée comme un facteur significatif de retard dans l'approbation des programmes pour environ un tiers des financements (tableau 22). Sur 24 ESPIG[51], quatre pays (Cambodge, Éthiopie, Tanzanie-Zanzibar et Zimbabwe) ont présenté des requêtes de financement distinctes pour les parts fixes et variables de leur allocation maximale par pays ; dans deux cas, le retard dans la présentation de la requête était de six mois, tandis que dans les deux autres cas, le retard était de plus de deux ans. Dans deux pays (Burundi et Sierra Leone), l'examen de la requête finale a été reporté à un cycle de requêtes ultérieur (au moins trois mois plus tard), en partie en raison de la finalisation de la part variable. Plusieurs pays, dont le Cambodge, le Mali, la Tanzanie-Zanzibar et le Zimbabwe, ont été soumis à plusieurs versions de l'examen de la conception du programme (étape II de l'examen de la qualité), ce qui a également contribué à retarder la soumission de la requête finale. Il est à noter que pour plusieurs financements, les retards imputables à la part variable retardent également le démarrage des activités de la part fixe. *La réduction du risque de retard dans les requêtes et de non-approbation par le PME des requêtes de part variable a été mentionnée comme un défi essentiel dans plusieurs initiatives du PME (processus de revue de l'efficacité du partenariat, projet pilote de rationalisation de l'assurance qualité) et constitue un domaine où le PME pourrait apporter un soutien supplémentaire aux pays partenaires et aux agents partenaires.*

Tableau 22 : Retards dans le processus de requête attribuables à la part variable

Type de retard	Nombre de pays
Soumission de requêtes séparées pour la part fixe et la part variable du financement	4
Nouvelle soumission de la requête finale / du projet de document de programme (étape II de l'examen de la qualité)	4

L'identification de stratégies « de transformation » et de cibles « ambitieuses » est l'un des éléments les plus difficiles dans l'élaboration d'une requête de part variable. Cette difficulté est mise en évidence par le processus de revue de la qualité du Secrétariat et plusieurs évaluations au niveau des pays, et corroborée par une étude récente de la Banque mondiale qui a identifié le « choix des indicateurs » et la « vérification des résultats » comme les plus grandes difficultés dans la conception des activités de

[51] La Tanzanie-Zanzibar et la Papouasie-Nouvelle-Guinée sont incluses dans les 24 ESPIG : ces deux pays ont soumis des requêtes de financements fixes approuvées, mais en avril 2019, les requêtes de part variable n'avaient pas encore été soumises (Tanzanie-Zanzibar) ou approuvées (Papouasie-Nouvelle-Guinée).

financement basé sur les résultats[52]. La Note d'orientation sur le financement de la part variable identifie les caractéristiques des financements qui ne sont pas recommandés pour approbation, notamment lorsque « les cibles proposées ne sont pas suffisamment ambitieuses ou correspondent à des réalisations directes de la part fixe du financement ; les critères liés à l'effet transformateur (à savoir, le changement au niveau du système ou une solide théorie du changement) ne sont pas respectés ; une grande partie du financement de la part variable est affectée à des cibles faciles à atteindre ; et/ou les définitions des indicateurs ou les règles de décaissement ne sont pas claires »[53]. La méconnaissance du financement basé sur les résultats et le risque de non-approbation peuvent conduire les pays à proposer des stratégies trop ambitieuses. En République démocratique du Congo,

> [d']importantes préoccupations ont été communiquées à l'équipe d'évaluation quant au choix et à la possibilité de réaliser des indicateurs ambitieux. Le fait que l'achat de manuels scolaires soit affecté à la part variable, alors qu'il pouvait en fait contribuer à la réalisation d'autres indicateurs ambitieux, était une source de préoccupation particulière. Une autre préoccupation, du point de vue du ministère de l'Éducation, est que le soutien budgétaire pour la suppression de certains prélèvements au niveau des écoles dépend de la collaboration d'autres ministères (en particulier le ministère des Finances). Dans les deux cas, des inquiétudes ont été exprimées quant au fait que ces cibles ne seraient pas atteintes. (République démocratique du Congo, Évaluation au niveau du pays, année 1, 2018, 28)

Le risque de conséquences négatives créé en liant le financement basé sur les résultats à certains indicateurs est exprimé dans l'évaluation au niveau du pays pour le Malawi, qui note que l'utilisation d'indicateurs qui capturent des tendances multiples suggère qu'une cible conçue pour mesurer une chose (par exemple, la réduction du ratio élèves-enseignant) peut également entraîner une conséquence négative (par exemple, limiter les progrès en matière de scolarisation)[54].

A posteriori, sur la base des expériences de mise en œuvre, on pourrait conclure que certaines cibles n'étaient pas suffisamment ambitieuses, tandis que d'autres l'étaient trop. L'évaluation sommative au niveau du pays pour le Rwanda (2019) indique que les cibles d'équité et d'efficience, à savoir l'augmentation du taux brut de scolarisation pour l'éducation de la petite enfance dans les districts défavorisés et la désagrégation des données du SIGE au niveau des districts, étaient perçues comme peu ambitieuses par les pays partenaires. Au Mozambique, « plusieurs bailleurs de fonds ont exprimé leur scepticisme quant à la qualité de la formation et de l'évaluation, ajoutant que les DLI ne mesurent que si

[52] À la question « Quelle est la principale difficulté dans l'élaboration d'activités de financement basé sur les résultats ? » 67 % des personnes interrogées par la Banque mondiale ont mentionné le « choix des indicateurs », suivi de la « vérification des résultats » (61 %) (Lee et Medina, *Results-Based Financing in Education*, 54).

[53] PME, *Note d'orientation sur le financement de la part variable*, 15.

[54] L'évaluation au niveau du pays, année 2 pour le Malawi (2019, 34) en fournit une illustration utile, notant qu'« une composante particulièrement litigieuse de la tranche variable était l'indicateur de résultat du DLI 1 : ratio élèves/enseignant qualifié en 1re et 2e années dans les huit districts les plus défavorisés. Au cours de la mission d'évaluation au niveau du pays de l'année 2, presque tous les responsables gouvernementaux ont évoqué le fait que le DLI 1 était composé de deux éléments (nombre d'inscriptions et nombre d'enseignants). Ils ont exprimé un sentiment d'injustice face à la perception que les améliorations en termes de scolarisation étaient "punies", car elles constituaient l'une des deux composantes de l'indicateur. Lorsque les évaluateurs ont déclaré que "*vraisemblablement, les gens savent que le programme essayait d'augmenter le nombre d'inscriptions lorsque les DLI ont été approuvés*", les responsables gouvernementaux ont répondu qu'ils ne s'étaient pas suffisamment concentrés sur la relation entre l'augmentation des inscriptions et son effet potentiel sur les DLI. »

les formations et les évaluations ont été menées à bien, et non si elles ont eu un quelconque effet »[55]. Après le Mozambique, plusieurs financements (par exemple, au Burundi, au Cambodge, au Myanmar et en Ouzbékistan) ont lié la part variable du financement à des indicateurs conçus pour mesurer un changement dans la qualité des enseignants. À l'autre bout du spectre, certaines des cibles liées aux réalisations en Éthiopie initialement considérées comme « peu ambitieuses » peuvent, rétrospectivement, être considérées comme peut-être *trop ambitieuses* (voir l'encadré 4)[56]. Toutefois, il existe également des exemples (Népal 2015, cible relative aux enfants non scolarisés) où l'obtention partielle de résultats (et le décaissement partiel) a été suivie de l'obtention de résultats au cours du cycle suivant (et du décaissement complet de la part variable, étant donné la possibilité de reconduction des fonds non décaissés). Dans ce cas, la fixation de cibles ambitieuses et le décaissement partiel ont-ils finalement permis à un plus grand nombre d'enfants d'accéder à l'école ? Une question similaire pourrait être posée concernant l'influence des demandes de cibles plus ambitieuses en Éthiopie.

Les coûts de transaction sont perçus comme étant disproportionnellement élevés pour les petits financements, où il est également demandé aux pays d'élaborer des stratégies sectorielles avec des cibles ambitieuses dans chacune des trois dimensions. Dans les cas où le financement du PME est relativement faible et/ou où il existe un cofinancement supplémentaire, une part variable relativement faible (c'est-à-dire 3 à 5 millions de dollars) peut être répartie entre trois stratégies, dont chacune devrait avoir un *effet sectoriel*. La réunion des agents partenaires dans le cadre du processus de revue de l'efficacité du partenariat (avril 2019) a mis en évidence cette préoccupation : pour les petits financements, les attentes et les coûts de transaction relativement élevés de la part variable ne correspondent pas bien à l'allocation relativement faible qui, selon la politique du PME, devait être programmée comme un financement basé sur les résultats sectoriels. Cette question peut être plus pertinente dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et pour les financements du Fonds à effet multiplicateur, où l'allocation du PME est relativement faible par rapport au budget national de l'éducation et aux contributions des autres partenaires de développement.

Au Cambodge, le représentant d'un bailleur de fonds a indiqué que « les activités liées au PME ont souvent été au centre des mécanismes de dialogue sectoriel (groupe de travail technique conjoint et groupe de travail sur le secteur de l'éducation), au point... que cela "distrayait" les acteurs sur le terrain et les empêchait de se concentrer sur les questions essentielles pour le secteur ». Cette distraction englobe les « discussions approfondies au niveau du pays sur les indicateurs de la tranche variable, dans le but de déclencher le versement d'un financement relativement faible (6,2 millions de dollars sur un total de 20,6 millions de dollars pour l'ESPIG) »[57]. Au Kenya, des questions ont été soulevées quant à savoir si le mécanisme (avec son ambition au niveau sectoriel) est bien adapté étant donné que le montant du

[55] Mozambique, Évaluation sommative au niveau du pays, 2019, 32.

[56] Le Programme EPforR de la Tanzanie, qui en est à sa cinquième année de mise en œuvre, reflète également la difficulté de trouver un équilibre entre réalisme et ambition dans la fixation des cibles : au cours de la cinquième année, un indicateur de processus (décaissement dans les délais des subventions par élève) et un indicateur de résultat (taux de rétention scolaire au primaire et au premier cycle du secondaire) ont été partiellement atteints, tandis qu'une cible de résultat différente (passage des filles vers le premier cycle du secondaire) a été pleinement atteinte.

[57] Cambodge, Évaluation sommative au niveau du pays, 2019, 43. L'évaluation sommative au niveau du pays pour le Cambodge ajoute que les différentes parties prenantes (par exemple, l'agent partenaire, l'agence de coordination, le GLPE et le Secrétariat du PME) « avaient une expérience limitée ou des perspectives divergentes sur les exigences [de la part variable], ce qui a conduit à de nombreuses révisions des indicateurs [de la part variable] et des propositions afin de répondre aux attentes pour des indicateurs ambitieux » (43-44).

financement est très faible (par rapport au financement national) et qu'il est programmé comme un complément à un financement préexistant qui doit être clôturé dans 18 mois[58].

Les autres coûts de transaction couvrent le temps consacré à la restructuration et les coûts d'opportunité liés à l'utilisation non opportune du financement du PME, ou au non-décaissement. Sur le deuxième point, une fois qu'une requête de part variable est approuvée, le Fonds du PME doit maintenir un financement suffisant pour répondre aux engagements. Dans de nombreux programmes, les cibles de haut niveau ne sont pas censées être atteintes avant la troisième ou quatrième année du cycle de financement, ce qui signifie que ce financement n'est pas utilisé pendant cette période. Si les cibles ne sont pas atteintes, les fonds, qui auraient pu être utilisés ailleurs, ne sont pas décaissés.

En ce qui concerne la question des coûts de transaction, une mise en garde a été formulée lors de l'examen des cinq premiers financements (approuvés en 2015 et 2016) : « les délais de préparation, de conception des politiques, de mise en œuvre et [de suivi et] d'obtention de résultats dans le cadre de la part variable étaient excessivement courts »[59].

Mesurer les résultats et gérer les risques liés à l'atteinte des cibles

La vérification des résultats dans une approche FBR semble également générer des coûts de transaction relativement élevés : dans plusieurs pays, la vérification des résultats prend plus de temps et dure plus longtemps que pour les approches traditionnelles. Pour presque tous les financements comportant une part variable, une forme de vérification indépendante des cibles est programmée. La vérification indépendante a lieu une fois que la cible est atteinte, elle nécessite souvent de faire appel à une entreprise indépendante et doit être rémunérée[60]. Au Mozambique, le délai entre l'obtention des résultats et le décaissement du financement était de six mois (c'est-à-dire que les résultats ont été atteints en mars 2017, la vérification externe a été achevée en juin 2017 et le décaissement a été effectué en août 2017). Le Programme EPforR de la Tanzanie affiche un délai similaire de six mois entre l'atteinte des cibles et la validation des résultats[61]. Les coûts de transaction sont également liés à la clarification des responsabilités en matière de vérification des résultats, de validation des résultats et d'autorisation de décaissement au niveau du pays.

Les requêtes des pays ne sont pas encore très homogènes en ce qui concerne le budget disponible pour la vérification des résultats - ce qui peut devenir un problème, car la vérification peut être coûteuse. Étant donné qu'elle doit s'accompagner d'une vérification indépendante pour plusieurs cibles, l'approche FBR est probablement plus coûteuse qu'une approche traditionnelle ; cependant, une analyse du budget consacré à la vérification des résultats n'a pas été incluse dans le cadre de cette étude.

Le financement basé sur les résultats nécessite de pouvoir mesurer les résultats de manière fiable, ce qui peut s'avérer difficile dans des contextes où les systèmes de données sont à différents stades de développement, où les chocs perturbent régulièrement la collecte de données ou les indicateurs de tendance, et où des indicateurs complexes (par exemple, comparer l'évolution des acquis scolaires dans

[58] Universalia, *Évaluations au niveau des pays du Partenariat mondial pour l'éducation – Rapport de synthèse*, 66.
[59] Gershberg et Price, « Early Stocktaking », 46.
[60] Ayant identifié la vérification indépendante comme une source de retard, un partenaire a récemment recommandé d'identifier l'agent de vérification indépendant avant la date d'entrée en vigueur du programme.
[61] Dans le cadre du Programme EPforR, la plupart des cibles avaient été atteintes à la fin de l'année scolaire (mai), la vérification a eu lieu de juin à septembre, et l'établissement d'un rapport de vérification et la réunion annuelle ont eu lieu en octobre.

le temps) sont liés au financement. Une grande partie des indicateurs d'équité et d'efficience permettent une comparaison d'une année sur l'autre (taux d'abandon scolaire et de passage à la classe supérieure), ce qui nécessite un SIGE solide et une cohérence dans la collecte, l'analyse et la communication des données annuelles. Dans certains pays, un retard dans l'analyse et la publication d'un annuaire statistique (de plus d'un an) pourrait compromettre l'effet d'incitation potentiel du mécanisme : être payé en 2020 pour une cible atteinte en 2018, par exemple.

La vérification des résultats ne pose pas que des problèmes dans les contextes de fragilité : La mesure précise des acquis scolaires à travers les années, par exemple, est techniquement exigeante et a fait l'objet de préoccupations dans plusieurs pays qui ne sont pas considérés comme fragiles. Par exemple, dans le Programme EPforR de la Tanzanie, les parties prenantes ont entamé une discussion approfondie sur la méthodologie utilisée pour évaluer les acquis scolaires, en partie parce qu'une cible relative aux acquis scolaires a été associée au financement multidonateurs basé sur les résultats. *Les préoccupations relatives à la vérification des résultats suggèrent que le Secrétariat du PME et ses partenaires pourraient évaluer plus attentivement les systèmes proposés pour le suivi et la communication des résultats liés à la part variable et, le cas échéant, indiquer pour quels indicateurs une mesure fiable pourrait ne pas être possible.*

Outre le défi que représente la mesure des résultats, il est possible de renforcer encore les systèmes de données des pays. Les préoccupations relatives à la qualité des données associées à la mesure d'un indicateur de la part variable au Malawi ont conduit à mettre davantage l'accent sur la crédibilité et la qualité des données dans le dialogue sectoriel. Dans le cadre d'un programme de la Banque mondiale financé séparément au Népal, les objectifs de vérification des résultats et de renforcement des systèmes de données ont été combinés en subordonnant le décaissement des fonds à un audit indépendant du SIGE. Cette approche a incité le gouvernement « à faire évaluer le système et à apporter les améliorations nécessaires afin que les vérifications futures soient plus fiables »[62]. *Actuellement, l'accent mis par les financements du PME sur les systèmes de données des pays - bien que les prérequis du modèle de financement et le financement du SIGE ne soient pas liés à la vérification des résultats dans le cadre de la part variable - est une caractéristique du modèle opérationnel qui mériterait d'être réexaminée.*

Dans près de la moitié des documents de programme ESPIG, la source de financement pour la mise en œuvre des stratégies proposées pour la part variable n'est pas explicitement mentionnée, ce qui, dans certains pays, a entraîné des difficultés de mise en œuvre. Si les stratégies de la part variable sont censées provenir du plan sectoriel de l'éducation d'un pays, le PME n'exige pas actuellement que les stratégies proposées soient entièrement chiffrées. Au Cambodge, la part variable « a eu l'effet involontaire d'obliger le ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports et les partenaires de développement à canaliser les fonds du PME par le biais d'un mécanisme de mise en commun des financements [car c'était] le seul moyen de garantir un financement initial pour la mise en œuvre par le ministère des activités [de la part variable] prévues »[63]. Ce souci de chiffrer avec précision les activités qui doivent être réalisées pour atteindre les cibles est également mentionné dans les nouvelles orientations de la Banque mondiale sur les financements de projets d'investissement assortis de conditions de performance[64]. *Dans d'autres*

[62] Lee et Medina, *Results-Based Financing in Education*, 17.
[63] Cambodge, Évolution sommative au niveau du pays, 2019, 56.
[64] L'examen par le Groupe d'évaluation indépendant des programmes P4R évoque une préoccupation connexe, notant que « les documents d'évaluation des programmes contiennent peu de détails sur la méthode de calcul des coûts utilisée par le gouvernement pour préparer les cadres de dépenses des programmes soutenus » (IEG, Program-for Results, 27). Il convient de noter que la possibilité de chiffrer de manière fiable un résultat peut varier

programmes, les cibles doivent être atteintes grâce au soutien d'activités échappant au contrôle du gouvernement ou qui ne sont pas financées par le PME, comme au Tchad et au Bénin, où le financement des partenaires doit favoriser une augmentation du nombre d'enseignants nécessaire pour atteindre les cibles relatives au ratio élèves-enseignant.

Les risques liés au calcul des coûts semblent quelque peu atténués dans les programmes où il existe un lien étroit entre les stratégies financées par la part fixe et les stratégies proposées pour la part variable. Les risques semblent également atténués dans les programmes où le financement de la part variable est utilisé pour rembourser les dépenses publiques associées à la mise en œuvre de stratégies de part variable bien chiffrées. Le mécanisme de décaissement proposé reflète un choix important dans la conception du programme. Dans huit financements, la part variable est utilisée pour rembourser des dépenses pré-identifiées liées à la mise en œuvre d'activités qui devraient aboutir à des résultats. Dans certains cas, les lignes budgétaires identifiées sont larges (par exemple, les salaires des enseignants au Malawi), alors que dans d'autres cas, elles sont assez ciblées. Dans 10 financements (Bénin, Burundi, Cambodge, Tchad, Côte d'Ivoire, Libéria, Madagascar, Myanmar, Sierra Leone et Ouzbékistan), il existe un lien étroit entre les activités financées par la part fixe (par exemple, le développement d'un nouveau système de formation professionnelle continue) et les cibles de la part variable (par exemple, la démonstration par les enseignants de compétences nouvellement développées en classe).

Encadré 8 : La part variable dans des contextes de fragilité

La majorité des ESPIG ayant une part variable (12 sur 22) se trouvent dans des contextes classés comme fragiles. Pour six autres financements, les pays ont demandé une approche ex ante de la part variable, où le financement est fourni avant l'obtention des résultats. Alors qu'un document récent suggère qu'en général les praticiens des agences de développement sont à l'aise avec le recours au financement basé sur les résultats dans les contextes de fragilité*, deux documents récents sur le FBR dans les contextes fragiles soulignent l'importance de remplir les prérequis et recommandent des considérations spéciales de conception pour ce type de financement dans les contextes fragiles†.

Jusqu'à présent, dans trois pays classés comme fragiles et ayant bénéficié de financements clôturés (Éthiopie, Mozambique et Rwanda), la mise en œuvre de la part variable a été relativement réussie. Dans d'autres pays cependant, dont le Tchad, la République démocratique du Congo et le Libéria, la mise en œuvre de la stratégie est retardée, certaines cibles semblent trop ambitieuses et, dans le cas de la République démocratique du Congo, une restructuration majeure du projet semble nécessaire afin de réviser les cibles. Au Soudan du Sud, « l'utilisation de la tranche variable a été perçue comme non souhaitable ou non faisable... étant donné l'absence de données sectorielles et le contexte humanitaire désastreux. Les parties prenantes se sont félicitées de la levée de cette exigence ». ‡

Au Zimbabwe, « les indicateurs qui ont été considérés comme les plus efficaces pour motiver l'amélioration des performances au niveau des ministères étaient les indicateurs de processus ». L'évaluation au niveau du pays poursuit en se demandant si « un mix [d'indicateurs] devrait être choisi pour fournir des objectifs à long terme, tout en récompensant également l'amélioration des capacités

considérablement selon la stratégie : le calcul du coût de l'extension des bourses scolaires peut être plus simple que la mise en œuvre d'une nouvelle modalité de développement professionnel des enseignants, ou que l'élaboration et la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie de gestion et d'affectation des enseignants.

à court terme » - cette dernière pourrait fournir « des bases importantes pour un système fonctionnel qui peut être plus résistant aux chocs ».§ La durée du financement a récemment été prolongée pour permettre un délai supplémentaire pour atteindre certaines cibles proposées au niveau des résultats.

Cet examen identifie les expériences positives, ainsi que certains défis importants, concernant la part variable dans les contextes de fragilité. Le Rapport 2019 sur la performance des financements du PME suggère qu'une association entre les scores EPIN des pays (par opposition au statut de PFC) pourrait expliquer la probabilité de retards de mise en œuvre - une possibilité qui pourrait être explorée plus avant.

* L. J. D. Lee et O. Medina, *Results-Based Financing in Education: Learning from What Works (Anglais)* (Washington, Banque mondiale, 2019), 70.
† M. A. Adelman, J. Baron, et J. D. Lehe. *Haïti : Can Preconditions for RBF Be Established in Fragile States? Results-Based Financing Around the World* (Washington, Groupe de la Banque mondiale, 2018) ; S. Olander et A. S. Högberg, *Practical Guidance for Results-Based Financing Approaches* (Stockholm : SIDA, 2016) (cité dans Lee et Medina, *Results-Based Financing in Education*).
‡ Soudan du Sud, Évaluation sommative au niveau du pays, 2019, 63.
§ Zimbabwe, Évaluation au niveau du pays, année 2, 2019, 116.

Perspectives

Avec quatre financements clôturés et sept financements ayant fait l'objet d'un cycle de vérification des cibles, le PME en est encore aux premiers stades de la mise en œuvre et commence tout juste à tirer les enseignements de la part variable. À l'heure actuelle, seules 7 des 49 cibles intermédiaires et de résultats ont été évaluées ; il reste donc des progrès à faire pour atteindre les cibles de niveau supérieur (notamment les cibles en matière d'affectation des enseignants, d'acquis scolaires et d'amélioration des taux de passage en classe supérieure et de rétention scolaire). *Néanmoins, cet examen fournit quelques observations à prendre en compte dans la conception de la prochaine version du mécanisme de la part variable.*

La part variable et la théorie du changement du PME

Ce mécanisme reflète bien l'approche sectorielle du PME en matière d'éducation, la priorité accordée à l'équité, à l'efficience et aux acquis scolaires dans le cadre d'un processus de conception délégué aux pays, et l'accent mis sur l'approfondissement du dialogue sectoriel et de la mise en œuvre des stratégies[65]**.**

Adapter les indications en matière de conception

Voici quelques points à prendre en compte :

- *Il convient de renforcer les attentes quant à l'utilisation de la part variable des financements pour encourager la « mise en œuvre de la stratégie ».* Ces attentes viseraient à réduire le risque inhérent aux programmes où le financement basé sur les résultats est associé à des cibles de niveau intermédiaire et de résultat qui ne reposent pas sur une théorie du changement bien développée.
- *Les orientations du PME devraient reconsidérer la valeur ajoutée potentielle des indicateurs de processus, d'étape et de prestation de services, qui peuvent apporter de la clarté aux chaînes de résultats et être stratégiquement placés pour inciter à surmonter les principaux goulets d'étranglement*.[66]
- *Le modèle devrait mettre davantage l'accent sur les caractéristiques d'une bonne conception de programme*, y compris l'élaboration de théories du changement et de chaînes de résultats logiques solides, un calcul précis des coûts des activités et des stratégies qui devraient aboutir aux résultats escomptés, et la garantie de la disponibilité du financement (et d'une autorité responsable) pour la mise en œuvre de la stratégie.
- *L'identification d'indicateurs appropriés et la rédaction de bonnes règles de décaissement sont deux des tâches les plus complexes du financement basé sur les résultats et exigent une plus grande attention.* Il est notamment essentiel de comprendre (et de communiquer) le contexte, car certains indicateurs/cibles peuvent sembler peu ambitieux d'un point de vue extérieur[67].

[65] Plus précisément, la part variable soutient les buts 1, 2 et 3 du plan stratégique du PME, ainsi que les objectifs 1 et 2.

[66] L. J. D. Lee et O. Medina écrivent que « le FBR ne peut se substituer à une théorie du changement forte, ni compenser l'identification incorrecte des types de contraintes dans un système éducatif qui peuvent être surmontées grâce à des incitations ». *Results-Based Financing in Education* (Washington, DC : Groupe de la Banque mondiale, 2019), 86.

[67] Une réflexion supplémentaire sur la conception et la sélection des indicateurs figure dans l'étude de S. Holzapfel et H. Janus, « Improving Education Outcomes by Linking Payments to Results : An Assessment of Disbursement-Linked Indicators in Five Results-Based Approaches », journal électronique du SSRN (janvier 2015), qui identifie trois

- *Les orientations devraient souligner l'importance d'une discussion précoce sur le mécanisme de décaissement pour les financements à part variable, y compris la prise en compte des risques de non-décaissement.* Bien que l'expérience à ce jour ne montre pas de niveaux élevés de non-décaissement, le risque de retard de décaissement et de non-décaissement devrait être pris en compte dans la conception de la prochaine version du mécanisme.

La mise en œuvre du modèle existant donne à penser que les parties prenantes ont eu du mal à trouver le bon équilibre pour définir des cibles encourageantes qui soient à la fois « réalistes » et « ambitieuses ». Cette étude identifie des exemples de non-décaissement et de restructuration de financements où l'ambition semble avoir été privilégiée au détriment du réalisme. Toute insistance dans les futures orientations sur la définition de « cibles ambitieuses » pourrait inciter les partenaires à rechercher des objectifs plus poussés (de la même manière qu'une approche de gestion des risques pourrait encourager les pays partenaires à proposer des cibles plus modestes). *Il est à noter que, rétrospectivement, plusieurs cibles qui ont été approuvées semblent également relativement peu ambitieuses.* Toutefois, dans un modèle où la restructuration d'une certaine portion des financements est acceptable, l'accent mis sur une « ambition réaliste » - en tenant compte du plan sectoriel et du contexte du pays - pourrait permettre de progresser davantage qu'une autre approche moins ambitieuse.

Différentiation et coûts de transaction

Le PME devrait envisager une approche plus différenciée de la part variable afin de mieux adapter le mécanisme aux pays ayant de faibles capacités de mise en œuvre et aux financements comportant une petite part variable. Dans les contextes de faibles capacités de mise en œuvre, en plus de permettre une approche ex ante, le PME pourrait réviser son modèle pour tenir compte également des éléments suivants :

- Ne plus exiger des pays qu'ils programment un financement à part variable couvrant trois dimensions et envisager de lier l'accès à la part variable à d'autres indicateurs (par exemple, les indicateurs de prestation de services) au lieu de mettre l'accent sur le fait que le financement doit être lié à des cibles intermédiaires et de résultats.
- Programmer moins de 30 % de l'allocation maximale par pays sous forme de part variable, ou instaurer une valeur « plafond » en dollars, plutôt que de calculer le montant de la part variable sur la base de la proportion du financement.
- Évaluer plus rigoureusement la capacité de mise en œuvre et les systèmes de suivi et d'évaluation avant l'approbation du financement.
- Envisager des critères d'évaluation « différenciés » pour évaluer les requêtes de parts variables soumises par des pays fragiles, sujets à des conflits et touchés par la violence.

Des adaptations similaires pourraient également être envisagées pour les financements comportant une petite part variable, avec la possibilité d'exempter de la part variable les financements inférieurs à un certain montant, ou encore de suivre une approche différenciée pour les petits financements (par exemple, en exigeant que les requêtes ne couvrent qu'une ou deux dimensions).

approches différentes pour évaluer les indicateurs servant de base aux décaissements (la rentabilité, les effets de levier, les risques supplémentaires pour les partenaires) ; et dans P. A. Holland et J. D. Lee, *Results-Based Financing in Education : Financing Results to Strengthen Systems* (Washington, DC : Banque mondiale, 2017), qui font valoir l'importance de « trouver l'équilibre entre le coût, l'effort, la faisabilité et l'ambition » (26).

Assistance technique, optimisation de l'utilité et élaboration d'un programme d'apprentissage

La fourniture d'une assistance technique et le partage d'expériences réussies devraient être une caractéristique plus importante de l'approche de la part variable du PME et pourraient réduire les coûts de transaction et aider les partenaires à mieux utiliser le mécanisme. Compte tenu des exigences liées à la conception de programmes qui répondent au modèle de la part variable, la fourniture d'une assistance technique pertinente au niveau des pays pourrait améliorer l'efficacité de la conception des programmes. Il existe notamment de grandes variations dans la manière dont les pays partenaires utilisent le mécanisme, y compris dans les négociations avec d'autres ministères, en incitant à la mise en œuvre dans le cadre de systèmes décentralisés et en relevant les défis de l'économie politique ou en surmontant les goulets d'étranglement. Gershberg et Price affirment que « les pays ont la possibilité d'apprendre les uns des autres à cet égard, et que ceux qui sont passés par le nouveau processus peuvent partager leurs connaissances avec ceux qui préparent leur première requête de part variable »[68].

Enfin, le PME devrait élaborer un programme d'apprentissage pour la part variable dans le cadre du prochain plan stratégique. Un examen systématique des rapports de fin d'exécution de projet, une fois qu'un nombre critique d'entre eux sera disponible, devrait être envisagé. Les financements inclus dans cette étude, dont la plupart sont encore en cours de mise en œuvre, devraient constituer une source potentiellement riche de preuves et d'expériences sur d'importantes questions techniques (par exemple, l'amélioration de l'affectation des enseignants, l'incitation à la prestation de services) et opérationnelles (par exemple, l'effet du FBR sur les systèmes SIGE, le renforcement des capacités de suivi et d'évaluation, la manipulation). Le PME devrait tirer le meilleur parti de ces possibilités.

[68] Gershberg et Price, « Early Stocktaking », 47.

N.B.: Les annexes sont uniquement disponibles en anglais.

Annex A. Timeline: Variable part implementation

GPE guidance on the variable part has developed over time, with the majority of grants with a variable part (16 of 22) approved in fiscal years 2018 and 2019. In the first three years of implementation of the new funding model, only six grants with a variable part were approved.

Table A.1: Timeline of events in implementation of the variable part

2014	• May 2014, new funding model approved by the GPE Board, introducing the fixed and variable parts of the grant
2015 **2016**	• May 2015, first round of variable part (VP) grants approved (Mozambique, Nepal, Rwanda) • June 2016, second round of VP grants approved (Democratic Republic of Congo, Malawi); Ethiopia VP application not approved by the Board • 2015–2017, annual information / feedback sessions with developing country partners • 2016, GPE development of quality assurance standards for the variable part
2017	• February 2017, third round of VP grants approved (Ethiopia) • October 2017, Grants and Performance Committee paper on variable part: initial findings and roadmap for improving technical and operational guidance • December 2017, fourth round of grants approved (Liberia, Burkina Faso); Cambodia splits applications for fixed and variable part grants
2018 **2019**	• GPE Variable Part Guidance Note developed and published • 2018, 6 grants with a variable part approved • 2019, 10 grants with a variable part approved

Annex B. Study methodology

The focus of this paper is to provide an early stage review of program design and implementation experiences associated with the country strategies linked to variable part financing. Three questions frame this work:

1. What are the design characteristics of ESPIGs with a variable part in the GPE portfolio?
2. What can we learn from implementation experience thus far?
3. To what extent do country experiences support, or not, expectations that the variable part mechanism incentivize (i) sector policy dialogue, (ii) strategy development and (iii) strategy implementation?

Sampling frame. The review covers all ESPIGs approved since the start of the new funding model (mid-2015) through December 2018. Of these 39 ESPIGs, 22 grants included a variable part. Mozambique and Rwanda became effective in September 2015 and June 2015, respectively. Cote d'Ivoire was restructured in April 2019 and was the last grant for which there is descriptive data. Data from other restructurings (often linked to provision of an additional MCA) are not included in this analysis. Of the grants included in this frame, the most recent data available on grants implementation and results were sought (though November 2019).

Table B.1: Sampling frame

Time frame	All active and closed ESPIGs between January 1, 2016, and December 30 2018
Ex post VP (n=22)	▪ Afghanistan, Benin, Burkina Faso, Burundi, Cambodia, Chad, Cote d'Ivoire, Democratic Republic of Congo, Ethiopia, Liberia, Madagascar, Malawi, Mozambique, Myanmar, Nepal (2015), Nepal (2019), Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Uzbekistan, Zimbabwe
Ex ante VP / No VP (n=15)	▪ Ex ante approach (GPC approval): Eritrea, Gambia, Somalia-Puntland, Somalia-FGS, Somaliland, South Sudan ▪ Ex ante approach for small grants: Bhutan, Comoros, Guinea-Bissau, Lesotho ▪ Small island ex ante: Cape Verde, OECS ▪ Accelerated financing grants: Bangladesh, Chad, Somaliland
VP application not final (n=2)	▪ Papua New Guinea, Tanzania-Zanzibar

Approach to descriptive data and analytical methods. This study drew on two main bodies of evidence: documents associated with the 22 ESPIGs included in the sampling frame and 12 country-level evaluations covering eight countries.

Table B.2: Countries /ESPIGs included in this study

ESPIGs program document review	Afghanistan, Benin, Burkina Faso, Burundi, Cambodia, Chad, Cote d'Ivoire, Democratic Republic of Congo, Ethiopia, Liberia, Madagascar, Malawi, Mozambique, Myanmar, Nepal (2015), Nepal (2019), Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Uzbekistan, Zimbabwe
Country-level evaluations (CLEs)	Cambodia, Democratic Republic of Congo, Ethiopia (2 CLEs), Malawi (2 CLEs), Mozambique, Nepal (2 CLEs), Rwanda, Zimbabwe (2 CLEs)

Review of the 22 ESPIGs/database development: A team of staff and consultants conducted a two-stage systematic review of the 22 ESPIG program documents against a list of questions, with information compiled and inputted into a database, organized around a set of pre-identified codes. VP strategies and indicators were coded as well, and where pre-identified codes did not fit with raw data, new codes were consulted on and developed. The process of coding strategies and indicators is discussed later in this annex. Where needed, supplementary materials (for example, GPE Board decision papers, QAR III reports and ESPIG applications) were referenced. *This allowed for the collection of descriptive information on program design.* The GPE Secretariat maintains a separate database for tracking grant implementation, including progress against variable part results and disbursement. Other descriptive data (that is, tracking grant application delay, split grants and restructuring) were compiled based on Secretariat records. *This allowed for the collection of descriptive information on strategy implementation and early stage results.*

Structured review of country-level evaluations. To provide country-level perspectives and insights into key questions, a structured review of 11 CLEs was undertaken. The review was framed by four questions related to the relationship of the variable part to sector policy dialogue, strategy development, strategy implementation and results. The review also inquired specifically into the dimensions of equity, efficiency and learning outcomes; of potential challenges, or unintended consequences of the mechanism; and reflected on the "value add" of the mechanism. While the CLEs are the results of a broader, independent study, the study asked specific questions about the variable part, including:

- **CEQ 1.3** Has GPE contributed to the observed characteristics of sector planning? How? *This question included data on the role of the VP in sector policy dialogue.*
- **CEQ 1.4** Has GPE contributed to the observed characteristics of sector plan implementation? How? Here the study methodology notes: "*Progress made toward objectives/targets outlined in GPE grant agreement (where applicable: compare progress made in areas with specific targets as triggers for release of variable tranche compared to progress made in areas without specific targets).*

Structured review of CLEs allowed for collection of descriptive information on sector policy dialogue and strategy implementation, as well as stakeholder perspectives on interpretative questions in these same areas.

Background on CLEs. CLEs seek to provide a review of the effectiveness of GPE's operational model in supporting partner countries to achieve results in learning, equity and inclusion for all, and strengthened education systems. Summative evaluations (Cambodia, Mozambique and Rwanda) look backward on country experiences. Prospective evaluations (Democratic Republic of Congo, Ethiopia, Malawi, Nepal and

Zimbabwe) are implemented alongside program implementation and iteratively follow GPE-related programs up until 2020.

Interpretative approach and methods. For areas of interpretative inquiry, the following methods were used.

Literature review. Prior to and during the study, literature on results-based aid, and results-based financing more broadly, were consulted to provide a conceptual grounding to the study approach and identify some of the broad and specific issues associated with the approach (see the References section). Useful sources of information include the GPE Board paper "Operational Framework for Requirements and Incentives in the Funding Model of the Global Partnership for Education and Results-Based Financing Pilot" (2014), Pearson and Ellison's *Findings of Major Results Based Aid (RBA) and Results Based Financing (RBF) Schemes* (2010), UNESCO's paper "Walk Before You Run" (2018), the IEG' *World Bank Group Support to Health Financing* (2014) and *Program-for-Results* (2016), and Lee and Medina's *Results-Based Financing in Education* (2019). These matters are shared in the introduction (that is, expectations and limitations of RBA), and integrated into the report where relevant (for example, concern about accurate costing and country data systems).

Background papers, country case studies, and memos

A. Gershberg and W. Price, "Early Stocktaking of the Global Partnership for Education's Results Based-Financing Approach" (2019). This paper provides an assessment of the first five ESPIGs with a variable part (Democratic Republic of Congo, Malawi, Mozambique, Nepal and Rwanda), based on document review and key informant interviews, and discusses program design process and provides an assessment of strategies, indicators and targets proposed and the fit of the mechanism with the GPE operational model.

Case studies on equity and efficiency. Commissioned specifically for this review, these two case studies provide a high-level look at the distribution of equity and efficiency strategies in the 22 ESPIGs across the respective dimensions and drill down into a specific technical area to answer questions related to strategy design and indicator selection. The equity case study provides a comparison of ESPIGs with strategies related to teacher allocation (Benin, Chad, Madagascar, Malawi and Mozambique), focusing on proposed strategies, theories of change and indicators linked to variable part financing, as well as operational questions related to financial/other support to strategy implementation from key partners and means of verification. The efficiency case study provides a comparison of ESPIGs with strategies related to improving system performance, which is considered as improving teacher, school, and systems to improve traditional definitions of improved internal efficiency. ESPIGs reviewed include Burundi, Cote d'Ivoire, Nepal and Uzbekistan. The efficiency study explores the same themes as the equity study, comparing proposed strategies, indicators and verification approaches.

Country case studies on Democratic Republic of Congo, Ethiopia, Liberia and Madagascar. The Democratic Republic of Congo case study focused on program design and implementation experiences related to the learning outcomes strategy linked to the variable part. The case studies for Ethiopia, Madagascar and Liberia provided a general reflection on the program design with a focus on the extent to which strategies represented transformation, and the indicators/targets an adequate level of ambition.

Quality Assurance Note #1: What Have We Learned – Variable Part. This internal memo developed by Secretariat staff reflected on four areas: (i) Uptake of the variable part and articulation within different funding modalities, (ii) lessons learned/observations from the portfolio, (iii) other issues, and (iv) questions to consider.

Variable Part Guidance Note. The Variable Part Guidance Note (February 2019) was developed based on lessons learned from the design of the first 15 ESPIGs, inputs from a GPE Secretariat working group, and peer review facilitated though the Grants and Performance Committee, which included representation from all GPE constituencies. The note draws on feedback and reflections from two developing country partner constituency meetings. The note provides guidance to countries on development of strategies as well as guidance on the six criteria GPE uses to evaluate country applications for variable part financing. The note was developed with reference to GPE experience with 15 grant applications, each of which went through a three-stage quality assurance review process where the Secretariat provided an assessment of proposed strategies, indicators and targets.

Consultations with developing country partners. Since 2015, GPE has engaged in consultation with developing country partners on the variable part mechanism, with notes on consultations from the following sessions:

- A. Kibesaki, "New Funding Model – Variable Part Proposal: Experience from the First 3 Countries," 2015
- R. Martinez, "Discussing the Variable Part: Lessons Learnt from Country Applications," 2016
- D. Doug Lehman, "Variable Part Stocktaking," 2017
- D. Balwanz, "Variable Part: Drawing on Experiences and Lessons Learned to Develop a Guidance Note," 2018

Data interpretation. The descriptive review of ESPIGs is based on information compiled though a document review and a coding methodology (for strategies and indicators) explained below. While an observational study is unable to make causal claims (that is, that the presence of the variable part leads to increased policy dialogue), often observational data provides stronger support for some claims than it does others. For claims related to questions 2 and 3, the text and footnotes document sources backing claims (as well as contrary, conflicting and heterogenous data). For example, the claim that the variable part appears to incentivize policy dialogue is supported by CLEs in six of eight countries. Claims this paper can make on the effect of the variable part on implementation are slightly less strong: in part because data sources provide less information on this question, because there may be other explanations for the pace of program implementation, and because in a small number of grants with a variable part strategy implementation is significantly delayed. On some questions, insufficient data are available for a strong claim—such as on questions related to means of verification, program costing—and thus illustrations of potential opportunities or issues are provided. *This paper is organized to reflect the variation in the strength to which claims can be made, with the section on "grant characteristics" reflecting the review of the 22 program documents and subsequent sections reflecting observations based largely on other sources. Boxes throughout the text offer illustrations on specific issues and country experiences.*

Limitations. The review is necessarily partial: Only four grants have closed, only two completion reports are available, and zero independently led evaluations on closed ESPIGs have been completed. Sixteen of the 22 grants included in the study were approved only in the last two years—more time is needed to capture and understand implementation experiences. Given the desk-review nature of this exercise, additional information and country-level perspectives were not collected (beyond what has been

provided though the CLEs and GPE's annual consultation with developing country partners, and quarterly constituency-based dialogue through the Grants and Performance Committee). As noted above, while some data on implementation and results are available, background information on how results were attained (or not attained) is not always available.

Table B.3: Detailed study questions

Theme	Descriptive review (Review of 22 ESPIGs and CLEs)	Interpretative analysis and illustrations (Review of CLEs and background papers)
Portfolio/Grant characteristics **(Study question 1: Design characteristics)**	General questions about distribution of grants: ▪ By region, FCAC status, year approved, financing allocation across grants, and proposed disbursement mechanism s Other program design questions of interest: ▪ How many grants include a link between activities financed though the fixed part and proposed variable part strategies and results? ▪ In how many grants is there grant cofinancing? ▪ What is the share of grant financing programmed as variable part? How many grants include other sector-level results-based financing?	
Variable part strategies and indicators **(Study question 1: Design characteristics/ process)**	▪ What is the distribution of proposed strategies and indicators by dimension, theme and indicator level? ▪ What is the allocation of VP financing across dimensions and strategies? ▪ How many strategies appear explicitly costed? ▪ What is/are the number and level of indicators linked to VP financing in each strategy, each grant? ▪ How many strategies include milestone indicators? ▪ What share of indicators include flexibility in disbursement rules (i.e., delayed disbursement, scalable/partial disbursement)?	• To what extent are proposed strategies, indicators and targets further developed during the ESPIG program development process? (Study question 3) • To what extent does the mechanism fit well with the GPE model, in terms of being grounded in a country-level process and country-education sector plans? • What variations are seen in the strategies proposed, including variation in activities (to achieve similar outcomes), differences in results chains and theories of change and variation in process? • To what extent are policy / implementation bottlenecks considered in the strategy theory of change? • Are there example of strategies, or expected results that appear too complex or have too high a dependence on external factors to be considered a good fit for this mechanism? (Illustrations) • Are there examples of good and poor indicator design with due consideration to target realism/ambition, risk management

		and scalable disbursement? (illustration)
Strategy implementation and results **(Study question 2: Implementation experiences)**	▪ How many grant applications have been delayed or split because of the variable part? ▪ How many grants have been restructured because of the variable part? ▪ What results have been achieved so far, in which countries? ▪ How much variable part financing has been disbursed?	▪ To what extent does the VP appear to influence implementation of proposed strategies? (Study question 3) ▪ To what extent does GPE assessment of indicator stretch / ambition at the program approval stage correspond with perspectives on implementation and results attainment/non-attainment? ▪ Where information is available, what explanations are provided for non-attainment / partial attainment of results? ▪ What has been the experience thus far with results verification / use of country data systems? ▪ What other challenges, perspectives and issues are identified in the documents reviewed, paying special attention to developing country partner and country-level perspectives (mainly from CLEs)?
Sector policy dialogue (Study question 3: Policy dialogue)	▪ At what times of the policy and grant cycle did policy dialogue occur? ▪ What was policy dialogue about? And which stakeholders were involved?	▪ To what extent, if any, did the presence of the variable part influence education sector policy dialogue?
Contributions from country-level evaluations	Variable part questions included in the CLEs include: • **CEQ 1.3** Has GPE contributed to the observed characteristics of sector planning? How? • **CEQ 1.4** Has GPE contributed to the observed characteristics of sector plan implementation? How? *Progress made toward objectives/targets outlined in GPE grant agreement (where applicable: compare progress made in areas with specific targets as triggers for release of variable tranche compared to progress made in areas without specific targets)* • CLEs also provided data on sector policy dialogue.	
Questions for future studies	• To what extent is country implementation capacity (vis-à-vis proposed strategies) assessed, or considered during the program design stage? • To what extent do proposed strategies address, or reflect (explicitly or implicitly), efforts to overcome (or be captured by) country political economy issues (i.e., to reinforce, or upend inequalities in the distribution of power and their effects)? • To what extent are issues of gaming observed?	

Coding of strategies and indicators

In the 22 grants under review, countries have proposed implementation of 73 distinct strategies and 127 indicators and targets tied to variable part financing. As countries are expected to propose one strategy per dimension, a minimum of 66 strategies would be expected: In seven instances, countries proposed more than one strategy per dimension.[69]

A thematic code was assigned to each strategy based on what code best describes the ultimate objective of the strategy. GPE thematic codes (see Table B.4) were used to code strategies to allow for comparison with other GPE studies. A full explanation of each thematic code is shared in the GPE *Portfolio Review 2018* (Annex 7-B, 104).[70] In several instances, secondary codes were assigned—for example, in instances where strategies prioritize gender equality and internal efficiency (for example, improve female transition to lower secondary education). This coding was then used to group strategies. For some themes, new codes were developed, especially in the efficiency dimension, where existing codes did not capture the diversity of strategies developed by countries.

Table B.4: GPE thematic codes

Learning	Teacher management
	Teacher training
	Standards, curriculum and learning materials
	Learning assessment systems
	Use of ICT in learning
Equity	Education facilities and infrastructure
	Gender equality
	Cash transfers and other targeted incentives for students
	Access to education for out-of-school children
	Adult learning
	Well-being programs
	Support to children with disabilities/special needs
System (efficiency)	Systems strengthening at the central level (regardless of government level, unless specific to a particular level)[a]
	Systems strengthening at the decentralized/school level
	Education management information systems (EMIS)
	Internal efficiency (includes indicators whose objective is improvement in student flow—e.g., repetition, dropout, transition)

a. There is some overlap across all the system themes, but these distinct themes were still created to capture the types of activities emphasized at different levels of the education system administration.

For each of the 73 strategies, the highest-level indicator that was linked to variable part financing was coded by level (that is, process, output, intermediate, outcome). The methodology was to code only one indicator per strategy and to select the indicator that best describes the highest-level result (that is, process, output, outcome) of the strategy linked to variable part financing. Indicator-level definitions are

[69] There are cases where there are two strategies per dimension: Ethiopia (equity), Cote d'Ivoire (efficiency), Myanmar (equity), Senegal (equity and efficiency) and Tanzania-Mainland (equity).
[70] GPE, *Portfolio Review 2018* (Washington, DC: Global Partnership for Education, 2018), https://www.globalpartnership.org/content/2018-annual-portfolio-review.

based on the GPE and International Institute for Educational Planning's *Guidelines for Education Sector Plan Appraisal* (2015). Other sources follow slightly different approaches to defining indicator level.[71]

Table B.5: Definitions and examples of indicators by level on the results chain

Process: A key step required to ensure the production of outputs, including government policy/regulation; completion of a strategy/implementation plan; government processes such as obligating budget, or availability of disaggregated education statistics; on-time delivery of school grants
Outputs: A product, good or service that results from a program intervention, new classrooms completed, teachers trained, schools inspected, completing a learning assessment
Intermediate: More than the direct result that is controlled for by an implementer, but less than an overarching outcome, such as change in PTR, increase in teacher subject-matter knowledge, distribution and use of a new learning package at the school level
Outcomes: The expected medium-term effects of the program, student enrollment, survival /completion rates, learning outcomes

[71] L. J. D. Lee and O. Medina, *Results-Based Financing in Education: Learning from What Works (English)* (Washington, DC: Global Partnership for Education, 2019).

Annex C. Country strategies and targets

This annex includes information on each of the 73 strategies identified in the review of 22 ESPIGs with a variable part, arranged by dimension, thematic code and, where relevant, subtheme. This information is current as of April 2019. As several grants have undergone restructuring, changes made after April 2019 are not captured in these tables. In two instances, Afghanistan and Senegal, the variable part allocation noted varies slightly from what appears in the program document, in both cases because grant agent and GPE financing are co-mingled.[72] Strategies for Burkina Faso, Cote d'Ivoire and Myanmar have been revised since the publication of this report and are marked with an asterisk (*)

C.1 Equity

Equity theme 1: Equitable access to education				
Subtheme	**Country**	**Strategy**	**Indicator (final)**	**Amount (US$)**
Pro-poor /pro-rural access to ECE	**Cote d'Ivoire***	Increase the supply of quality community-based preschool services as well as pre-primary classes to improve the participation of children from the poorest regions and families in preschool	Increase in the percentage of rural children enrolled in preschool	5,210,000
	Rwanda	Increase access to quality early childhood education (ECE) in rural and poor communities mainly through classroom construction	Pre-primary gross enrollment ratio (GER) in Rwanda's 22 poorest performing districts (rural/poor)	2,520,000
	Sierra Leone	Increase ECE access, though classroom construction, in six disadvantaged districts to improve school readiness and primary retention and to reduce overage enrollment	Increase ratio of pre-primary to primary classrooms in the six most underserved districts	1,704,000
	Uzbekistan	Increase ECE access in five lagging regions though public system expansion (classroom refurbishment), public-private partnerships, community preschool model and increased parental awareness	Pre-primary (ages 3-7) GER in five regions	1,000,000
Targeting out-of-school children	**Burkina Faso***	Promote access in disadvantaged regions with school construction, commune action plans' implementation, and integration of the Franco-Arab primary schools	Annual rate of growth in primary school enrollment in priority communes in three regions	3,380,000
	Myanmar	Expand students' access /completion in quality government and nongovernment nonformal education (NFE) programs though capacity building and accreditation process	Number of students completing accredited NFE programs	4,000,000

[72] While the full value of GPE variable part financing is clear, the amount of GPE financing specific to each indicator/target in these two grants is not. Thus, the amount shown in the table below is an estimate of the share of GPE financing tied to achievement of a particular result.

	Myanmar	Build formal partnerships between government and Ethnic Basic Education Providers (EBEPs) to support inclusion of EBEP graduates into government system	Number of students enrolled in education delivered by *EBEPs having signed a partnership agreement* with the education ministry	4,000,000
	Nepal (2015)	Develop an equity index and provide targeted support to 10 most disadvantaged districts to reintegrate out-of-school children (OOSC) into basic education and to provide second chance education (in the NFE system)	Reduction in percentage of OOSC in 10 districts	5,800,000
	Nepal (2019)	Targeted interventions to bring OOSC into schools or NFE learning centers to improve access to basic education	OOSC in basic education age reduced to 5% in the relevant age group nationwide	2,400,000
School costs as a barrier to access/ retention	**Cambodia**	Revise MoEYS national primary education scholarship program by making implementation more equity orientated to ensure the most disadvantaged children receive assistance and can remain in school	At least 60% of scholarship beneficiaries receive the first tranche of scholarship payment within the first month of the 2020/21 school year	2,100,000
	Democratic Republic of Congo	Reduce out-of-pocket schooling expenses for poor households by removing fees barriers to education access, including through the integration of community teachers onto government payroll	Households' out-of-pocket for education reduced by 10% on average and 20% for the poorest quintile	10,000,000
Transition to lower secondary	**Zimbabwe**	Strategy to improve equitable access to LSE by targeting low performing districts to develop and implement local solutions to improving transition rate	Transition rate from grade 7 to form 1 for 17 lowest districts (avg.)	3,729,142

Equity theme 2 : Equitable allocation of teachers				
Subtheme	**Country**	**Strategy**	**Indicator (final)**	**Amount US$)**
Reduce disparities in teacher allocation	**Benin**	Reduce the pupil-teacher ratio (PTR) in underserved communes by identifying the number of vacancies to be filled per commune, the recruitment of new teachers and their assignment, and in addition, addressing longstanding policy issues and structural constraints related to teacher allocation	Reduce difference between highest PTR districts and the national average	1,320,000
	Burundi	To improve the allocation and use of new and existing resources to reduce the number of educational groups (classes) that accommodate large numbers of pupils, particularly in cycle 1 of the basic curriculum, in order to improve equity in learning conditions and public	Number of cycle 1 classes with 90 pupils or more	2,560,000

		spending and have a positive effect on student performance in disadvantaged schools		
	Chad	Reduce the disparities in the allocation of trained and paid teachers between urban and rural areas	Reduce "distribution disparity index," which measures disparities between urban and rural areas with respect to rural schools' access to trained and paid teachers	2,056,000
	Liberia	Increase in the proportion of qualified ECE and primary teachers, in the targeted disadvantaged counties, though targeted recruitment of trainees for certification courses, including the recruitment of female trainees	Increase in the proportion of qualified ECE and primary teachers, in targeted disadvantaged counties	1,200,000
	Madagascar	Better distribution of trained teachers assigned in rural and remote areas by supporting the implementation of the consulted and approved teacher deployment plan as well as better teacher management	Post up to 70% of 6,000 newly trained teachers to rural and remote areas, following agreed on plan for deployment of newly trained teachers	4,700,000
	Mozambique	Strengthen human resource management in the provinces to improve the equitable allocation of teachers to support improved learning	Reduce number of districts with a PTR over 80 from 12 to 2	4,000,000
Operationalization of need-based teacher hiring and allocation system	**Afghanistan**	Incentivizing the implementation of a policy for prioritization in the hiring and allocation of teachers based on need; prioritizes hiring of women teachers	Teacher policy for prioritization in the hiring and allocation of teachers based on need is developed and implemented	10,000,000

Equity theme 3 : Gender equality				
Subtheme	**Country**	**Strategy**	**Indicator (final)**	**Amount (US$)**
n.a.	**Ethiopia**	Increase the number of trained female school principals through prioritization of female applicants for school leadership training and their deployment/placement for new openings of school principal positions	Appoint an additional 2,040 trained female primary school principals	5,000,000
	Malawi	Strengthen girls' primary school retention through development of a national girls' education policy, including a focus on rural schools and female teachers' retention in these schools	Increase in female to male teacher ratio in grades 6–8 in 8 most disadvantaged districts	4,490,000

	Tanzania	Local strategies developed to support improvement in girls transition rate to lower secondary education, driven by competitive access to RBF among local governments and regions	LGAs improve girls' transition rates from primary to secondary, in no less than 38% of regions	10,000,000

Equity theme 4: Other				
Subtheme	**Country**	**Strategy**	**Indicator (final)**	**Amount (US$)**
n.a.	**Ethiopia**	Encouraging more inclusive learning environments by increasing the top-up funding for children with special needs	Each region received an additional 4% on top of their existing school grants to be directed to support children with special needs / more inclusive learning environment	5,000,000
	Senegal	To reduce child vulnerability by providing specific support to vulnerable children without identity papers—the absence of which make it difficult for them to access social services and enroll in school	At least 30% of students who did not have N-2 records are taken care of and have a civil status document	2,760,000
	Senegal	Focuses on reducing vulnerability with targeted actions at the school level, financed though the education ministry	Increase in the number of "vulnerable" schools covered by targeted actions by Education and Training Inspector	2,760,000
	Tanzania*	Expand capitation grant to include preschool and complementary basic education students, and add on to original strategy which proposes on-time disbursement of grants, directly from the Ministry of Finance to schools (as opposed to being transferred through regional and local government offices)	On-time disbursement of capitation grant, including pre-school and COBET learners	10,000,000

C.2 Efficiency

Efficiency theme 1: Internal efficiency				
Subtheme	**Country**	**Strategy**	**Indicator (final)**	**Amount (US$)**
Increasing retention, survival and completion	**Chad**	Improve the survival rate in the last grade of primary education through promotion of automatic promotion within primary, sufficient quantity of textbooks, reducing the size of educational groups, reduction of household out of pocket fees especially in poor households, reducing the proportion of incomplete cycle schools	Improvement of the survival rate to the last grade of primary education	3,342,000
	Zimbabwe	MoPSE and partners to work with the districts to identify the specific problem areas at the local level and adjust the district operational plans / fixed part project components to support interventions; school financing to provide a framework of local contributions to school; data for improved planning	Female survival rate form 1–4	3,729,142
	Tanzania (Mainland)	Local strategies developed to support improvement in retention at primary and LSE, driven by competitive access to RBF	Improved student survival rates in primary and lower secondary education	5,000,000
	Madagascar	Improve the promotion rate in the first two subcycles of basic education (primary) through (i) change in the school calendar year to align with the agriculture and rainy season, and (ii) implementation of locally developed plans (by districts) targeting improved promotion	Number of schools in eligible CISCOs (subdistrict education offices) that have increased promotion rates	4,700,000
	Benin	Reduce repetition and dropout though a range of ESP activities targeting increased promotion	Increase in the national average of promotion rate in public primary schools	2,500,000
Reducing dropout	**Congo**	Implement the approaches as identified by a study to reduce dropout, especially in provinces with low internal efficiency. Purpose of the study to operationalize the strategies for the reduction of dropout identified in the Education and Training Sector Strategy (SSEF), which include (a) school fee reduction, (b) improvement of the quality of education, (c) sensitization of parents, teachers, and school directors, and (d) adapting the school calendar to the geographical setting and season.	Reduction of grade 1 dropout rate in low efficiency provinces	10,000,000

	Ethiopia	Reducing the dropout rate at grade 1 in the Southern Nations, Nationalities and Peoples Region (SNNPR), a region which has the highest dropout rate at grade 1 with the third highest population among the regions through a number of strategies to increase attendance, sensitize communities, provide with supporting materials and link School Improvement Plans to the Inspectorate System.	Reducing grade 1 dropout rates in the region with highest grade 1 dropout rate	10,000,000
	Senegal	Decrease in the dropout rate in the first three years of primary/elementary education based on implementation of equity and learning outcomes variable part strategies	Decrease in the dropout rate in the first three years of primary/elementary education	2,760,000
Repetition	**Cambodia**	Improve school capacity to develop standardized school plans and budgets in the context of D&D reform and School Improvement Fund (SIF) implementation, which is intended to ultimately lead to a more efficient use of resources at the school level, better responding to local needs and challenges. Efficiency gains will be monitored at a system or outcome level through tracking progress on grade 1 repetition reduction in targeted districts.	Reduced average grade 1 repetition rate in 26 target districts	2,100,000
	Malawi	Development of a comprehensive National Implementation Strategy and Action Plan on internal efficiency, endorsed by the district councils, district managers, teacher union representatives, and LEG, and operationalization of all elements of Strategy and Action plan, that will result in improved retention and progression of students, improved cost-effectiveness and internal efficiency of the system.	Reduction in repetition rate in grades 1–4 in 8 most disadvantaged districts	4,490,000
	Burundi	To promote the academic success and continuation of the basic student's schooling, the reduction of repetition and dropout by training staff on positive repetition management and empowering teachers and pedagogical supervisors to implement repetition reduction measures	% of schools implementing specific repetition reduction measures	2,560,000
	Sierra Leone	Implementation of several strategies, including improving educational quality (though teacher training), promoting right age enrollment, and improved monitoring of school attendance, to reduce repetition in P1	A reduction in the national repetition rate in grade 1 (P1)	1,760,000
Other	**Cote d'Ivoire**	Increase "primary completion rate /recurrent spending" ratio by improved teacher management, integrating OOSC and strengthening early grade learning outcomes	Primary completion rate/share of primary education in recurrent expenditure on education	2,600,000

Efficiency theme 2 : System performance				
Subtheme	**Country**	**Strategy**	**Indicator (final)**	**Amount (US$)**
Improve data and reporting systems	**Rwanda**	Improve planning and budgeting capacity on the basis of evidence and analysis especially at district level for improved effectiveness and efficiency of the education sector by making education statistics published three months after end of academic year	Education statistics 2016, disaggregated at district level, available by March 2017	2,520,000
	Afghanistan	Incentivizing enhancements to system procedures for EMIS to produce quality data required for informed management decisions, planning; includes collection of CBE (which was previously not collected) to harmonize decision-making	Improved EMIS data collection and quality assurance procedures implemented	14,000,000
	Nepal (2019)	Ensure provision of open data on school grants by local governments to facilitate information for accountability	Data on conditional grants released to individual schools, consistent with the Grant Management Guideline, is made public on user-friendly websites (or accessible spaces) by at least 400 local governments	2,400,000
Financial management / budget systems	**Burkina Faso**	Improve the efficiency of education system management by significantly increasing the allocations for operational expenditure to deconcentrated establishments to enable them to support the local authorities to effectively and efficiently fulfill their new roles in line with their increasing responsibilities and levels of funding	Share of Treasury Special Allocation Account (CAST) operational expenditure allocated to deconcentrated services	3,380,000
	Senegal	Improved performance in the execution of the MoE investment program (in proportion to the entire national budget)	Performance in the execution of the MoE investment program is at least 50% better than last year's situation according to the latest external technical audit report	2,760,000
Improving exam system	**Nepal (2015)**	Transition from the current pass-fail assessment approach, which requires students to pass all subjects at the same time, to single subject certification for the	Single-subject certification implemented in SLC examinations and approved for higher secondary examinations	6,000,000

		grade 10 School Leaving Certificate (SLC) and higher secondary school exams		
Infrastructure utilization	**Uzbekistan**	Improve utilization of existing, unused infrastructure	Vacant seats/places in public preschools	1,000,000

Efficiency theme 3: Staff utilization / performance				
Subtheme	**Country**	**Strategy**	**Indicator (final)**	**Amount (US$)**
n.a.	**Myanmar**	Strengthen human resource management / teacher management processes by (i) revise policy and processes for recruitment, deployment and mobility, promotion; (ii) pilot and evaluate new processes; and (iii) build capacity of MOE staff at different levels to implement new processed	Teaching staff transferred, promoted, and deployed according to new processes (according to OGs) based on needs and/or "results"	8,000,000
	Cote d'Ivoire	Increase the teaching hours of teachers in lower secondary education systematically through recruitment of bivalent teachers, adaptation of training content, and improved management of teachers' recruitment	Weekly teaching hours of teachers in lower secondary education	2,410,000
	Mozambique	Improve accountability and performance of school managers with training, an incentive scheme and linking training to other decentralized governance-strengthening initiatives	Percent of trained school managers (year n-1) evaluated based on performance (year n)	5,000,000
	Liberia	Improvement in teacher payroll management by establishing transparent and published payroll information and removing functionally illiterate teachers from the payroll	Register of teachers on government payroll updated and published; removal of functionally illiterate teachers	1,370,000

C.3 Learning outcomes

Learning theme 1: Setting up a national assessment system / measuring learning				
Subtheme	**Country**	**Strategy**	**Indicator (final)**	**Amount (US$)**
	Rwanda	Transition from administering the assessment with external expertise to a full integration in the national assessment system for the 2016 data collection	National assessment of learning outcomes in literacy and numeracy at P2 and P5 conducted and used to inform teaching and learning	2,520,000
	Nepal	Mobilize parents in the EGRA assessments as observers, and improve pupils' reading skills through sharing and discussion of results between parents and teachers, to make schools more accountable for the children's learning outcomes over time	EGRA for grades 2 and 3 are conducted and results are discussed with parents in 3,000 schools/communities	6,000,000
	Liberia	Establish and implement a regular national primary assessment for grades 3 and 6 to lay the foundation for improved diagnostics, better targeting of training and material development, and more accountability around learning outcomes	Published results of national grade 3 and grade 6 student assessments in English (language arts) and mathematics	1,000,000
	Madagascar	Improve the monitoring of student learning outcomes through establishment of an assessment unit within the MoE and implementation of standardized assessments in French, mathematics and Malagasy to raise accountability and analysis for learning results	Creation of an official evaluation unit with a detailed plan for the first two years of operation; publication of the analysis of the results of the validated national evaluation representative at the regional level (up to 3 evaluations)	4,700,000
	Chad	Establish a national learning assessment system at all levels to ensure regular measurement over time to assess the level of learning outcomes	Establishment and operationalization of a national learning assessment system and completion of the first evaluation—system operational in 2019 and first evaluation conducted by 2020	2,506,000
	Benin	Support improved student learning by enforcing implementation of the new curriculum and implementing and publishing results of national learning assessment overseen by a newly established division	Publish results of the national assessment for CP and CM1 at the national level, and disseminate them in all the regions of the country	2,000,000
	Sierra Leone	Improve learning outcomes though training and improved oversight of teachers, establishment of a learning assessment unit, and implementation and publication of an early grades learning assessment	Valid statistical surveys of learning in the lower grades, upper primary and secondary are available on the MEST website and reported in other media (radio, newspapers, TV)	1,740,000

	Uzbekistan	Improve preschool children's school readiness by introducing preschool learning assessment, integrating it into the national education policy framework and training teachers its effective use	Measurement of child development outcomes is mainstreamed in the preschool education system with the MPSE and its teachers/staff using the instrument to measure outcomes in both public and private preschools	1,000,000

Learning theme 2: Service delivery / teacher training				
Subtheme	**Country**	**Strategy**	**Indicator (final)**	**Amount**
Textbooks	**Afghanistan**	Incentivizing the last mile distribution of existing textbooks and incentivize completion of providing essential learning tools to students and development of curriculum for improving content and both geared toward improving student learning outcomes	Existing textbooks distributed and teaching and learning materials for the new curriculum developed for all grades	20,000,000
	Burkina Faso*	Promote basic learning outcomes among pupils of the first grades of primary school, by expanding the availability of essential school manuals that are in line with the new curriculum	Target value: 1.5 textbooks/2 pupils and no school within the sample group unserved	3,380,000
School quality improvement	**Myanmar**	Improvement of school quality and teacher quality through targeted training, provision of grants and development and implementation of a school quality assurance framework	Increase in school quality assurance standards framework (SQASF) scores and teacher competency standards framework (TCSF) scores, compared to baseline, measured in terms of standard deviation	8,000,000
	Ethiopia	Improve minimum service standards from Level 1 to Level 2 in low performing schools in Afar by collecting and analyzing School Improvement Plans of targeted schools, implementing additional actions identified to improve their performance	Reducing the proportion of low performing primary schools (Level 1 in inspection standards) in the region with highest share of low-performing schools	
Delivery of a learning package	**Nepal**	Strengthening reading proficiencies and habits in early grades. The NEGRP package include the provision of supplementary reading materials and establishment of book corners, teacher training in EGR methodology, mentoring and classroom support training to headteachers, and community mobilization including sharing/discussion of EGRA results.	NEGRP minimum package implemented in at least 80% of community schools by LGs in at least 38 districts	4,958, 000

Teacher allocation	**Malawi**	Redress imbalances in teacher distribution in 8 disadvantaged districts through strategy for improving the distribution of teachers and teacher management policy	Reduction in PqTR in grades 1 and 2 in 8 most disadvantaged (high PqTR) districts	4,490,000
Teacher training / professional development	**Mozambique**	Develop and implement a program to better prepare teachers to use new pedagogical methodologies/ tools that are appropriate and efficient to improve early grade learning outcomes at classroom level	Number of teachers that have participated in the new in-service training program that focuses on applying adequate teaching methodologies in the classroom to enable children to learn to read, write and speak Portuguese	8,370,000
	Ethiopia	Support capacity development for the delivery of quality O-class teaching in Benishangul-gumuz and Gambella regions considering their strong engagement and efforts in ECCE services through training of teachers, development and distribution of a minimum package of locally available pre-primary teaching/learning materials	Improving the learning environment of O-classes (pre-primary class) in two emerging regions by increasing the capacity of O-class facilitators to deliver an early childhood education curriculum package / 90% of the O-classes have implemented the newly developed O class curriculum package	5,000,000
	Cambodia	Improve the quality of teaching, and thereby student learning, through the preparation and implementation of a CPD framework and action plan; assisting the structuring and establishment of this first systemic in-service training and professional support system for teachers and school director, and its implementation, particularly in relation to school-based mentoring	20% of grade 1 teachers in 21 target districts apply expected core early grade learning methodologies on reading, in line with the CPD Framework and Action Plan in SY 2019/2020	2,000,000
	Zimbabwe	Improving teacher subject matter knowledge to improve learning outcomes; other two targets relate to using data and information and delivering curriculum to improve learning	Number of primary school teachers (G1-G7) that have participated in the in-service training program using a new training package for mathematics—50% x2 teachers per school	4,361,713
	Burundi	Improve students “learning by strengthening teaching practices and improving teachers' ” command of the French language of instruction from the 3rd cycle of fundamental	% of trained teachers who use the new French instruction practices in the 3rd cycle of basic education.	2,560,000

Learning theme 3: Targeting improved learning outcomes				
Subtheme	**Country**	**Strategy**	**Indicator (final)**	**Amount (US$)**
n.a.	**Congo, Dem. Rep.**	Textbook provision, teacher training and pedagogical support, alongside establishment of an agency in charge of national assessments (CIEAS); dissemination and publication of the results with all relevant stakeholders	Improved test scores for grades 2 and 4 in public primary schools with results discussed publicly.	10,000,000
	Cote d'Ivoire	Improve test scores in reading and mathematics for grade 3 and grade 4 through improvement of pedagogic support provided to teachers by pedagogic advisers and inspectors; renewed classroom observations tools and methodology; continuous in-service teacher training; organization of pedagogic activities at inspectorate level	Percentage of pupils in grade 3 of primary school (cours élémentaire 1) that meet the "sufficiency threshold" in math proficiency; percentage of pupils in grade 3 of primary school that meet the "sufficiency threshold" in reading proficiency	5,410,000
	Tanzania Mainland	Based on implementation of existing reading program, support improved reading outcomes.	Meet annual target of improvement in average words per minute in 3R assessment	3,000,000
	Senegal	(i) Increase in the proportion of qualified teachers in the first three years of elementary school; (ii) dedicated resources for teaching reading; better supply teachers/schools with learning material; (iii) implement a learning assessment at the end of grade 3	Proportion of students who are proficient in reading at the end of grade 3	5,130,085*

Annex D. Results of closed grants

Strategy	*Dimension*	Indicator(s)	Allocation (US$)	Disbursement (US$)	Notes
Mozambique					
Improve equitable resource allocation and human resource management at the district level through a focus on a more equitable allocation of primary education teachers	*Equity*	Number of districts with pupil-teacher ratio (PTR) above 80	4,000,000	1,970,000	Partially met
Introduce a culture of evaluation for school directors that can be used to apply incentives (in terms of further career options, additional school grants, etc.) to improve accountability at the level of school management	*Efficiency*	Number of primary school managers who participated in management training (non-cumulative) Percent of trained school managers (year n-1) evaluated based on performance	5,000,000	5,000,000	Met
Shift from teacher-centered to student-centered pedagogy, the use of local languages and new learning materials, and student learning monitoring	*Learning outcomes*	Number of teachers that have participated in the new in-service training program, which focuses on applying adequate teaching methodologies in the classroom to enable children to learn to read, write and speak Portuguese	8,370,000	8,370,000	Met
Total allocation / disbursement			**17,370,000**	**15,340,000**	
Nepal					
Develop an equity index and provide targeted support to 10 most disadvantaged districts, in order to reintegrate OOSC into basic education and to provide second chance education	*Equity*	Development of the equity index and its utilization for providing targeted support to districts	5,800,000	5,800,000	Partially met in first cycle of target verification; fully met in second cycle of target verification. Fully disbursed as undisbursed funds were allowed to roll over.
Transition from the current pass-fail assessment approach, which requires students to pass all subjects at the same time, to single subject certification for	*Efficiency*	Single-subject certification implemented in SLC examinations and approved for higher secondary examinations	6,000,000	6,000,000	Met

the grade 10 School Leaving Certificate (SLC) and higher secondary school exams					
Improve learning outcomes though implementation of school-based learning assessments and engagement of parents and teachers in the sharing and discussion of assessment results	*Learning outcomes*	Standardized classroom-based EGRA for grades 2 and 3 are conducted with parent observation, and results are shared and discussed with parents in 3,000 schools/ communities	6,000,000	6,000,000	Met
Total allocation / disbursement			**17,800,000**	**17,800,000**	
Rwanda					
Improve school readiness of children from the poorest communities by improving access to quality ECE services	*Equity*	Gross enrollment rate (GER) for pre-primary increased from 10% to 18.5% by October 2017 in rural and poor communities in 22 districts	2,520,000	2,520,000	Met
Improve planning and budgeting capacity on the basis of evidence and analysis, especially at district level, for improved effectiveness and efficiency of the education sector by publishing education statistics three months after end of academic year	*Efficiency*	Education statistics 2016, disaggregated at district level, available by March 2017	2,520,000	2,520,000	Met
Transition from administering the assessment with external technical expertise to a full integration of the function in the national assessment system for the 2016 data collection	*Learning outcomes*	National sample-based assessment of learning outcomes in literacy and numeracy at P2 and P5, conducted in 2016 and used to inform teaching and learning	2,520,000	2,520,000	Met. This target was met with some delay.[a]
Total allocation / disbursement			**7,560,000**	**7,560,000**	
Ethiopia					
Promote equity by addressing the gender balance in school leadership and providing additional resources at the school level to support students with special needs	*Equity*	Addressing the gender balance in school leadership by increasing the number of trained female primary school principals	5,000,000	3,363,712	Partially met
Promote equity by addressing the gender balance in school leadership and providing additional resources at the school level to support students with special needs	*Equity*	Encouraging more inclusive learning environments by increasing the school grant allocation to support special needs	5,000,000	5,000,000	Met

Improving efficiency by targeting a reduction in grade 1 dropout rates through a number of strategies to increase attendance, sensitize communities, provide supporting materials and link school improvement plans to inspectorate system	*Efficiency*	Reducing grade 1 dropout rates in the region with highest grade 1 dropout rate	10,000,000	5,000,000	Partially met
Improve school quality as measured by agreed on school inspection standards and through training of pre-primary teachers, targeting low-performing regions	*Learning outcomes*	Reducing the proportion of low-performing primary schools (level 1 in inspection standards) in the region with highest share of these schools	5,000,000	3,437,500	Partially met
Improve school quality as measured by agreed on school inspection standards and through training of pre-primary teachers, targeting low-performing regions	*Learning outcomes*	Improving the learning environment of O-classes (pre-primary class) in two emerging regions by increasing capacity of O-class facilitators to deliver an early childhood education curriculum package	5,000,000	5,000,000	Met
Total allocation / disbursement			**30,000,000**	**21,801,212**	

a. The Grants and Performance Committee granted a deadline extension for this indicator.

References

Primary sources

ESPIG program documents

Afghanistan, Benin, Burkina Faso, Burundi, Cambodia, Chad, Cote d'Ivoire, Democratic Republic of Congo, Ethiopia, Liberia, Madagascar, Malawi, Mozambique, Myanmar, Nepal (2015), Nepal (2019), Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Uzbekistan, Zimbabwe[73]

Summative country-level evaluations

Cambodia, 2019
Mozambique, 2019
Rwanda, 2019
South Sudan, 2019

Prospective country-level evaluations

Democratic Republic of Congo, Year 1, 2019
Ethiopia, Year 1, 2018; Year 2, 2020
Malawi, Year 1, 2018; Year 2, 2019
Nepal, Year 1, 2019; Year 2, 2020
Zimbabwe, Year 1, 2018; Year 2, 2019
https://www.globalpartnership.org/results/monitoring-evaluation

Country Level Evaluations: Final Synthesis Report

Universalia. *GPE Country-level Evaluations – Final Synthesis Report*. Montreal: Universalia, in draft.

Other literature reviewed

Adelman, M. A., J. Baron, and J. D. Lehe. *Haiti: Can Preconditions for RBF Be Established in Fragile States? Results-Based Financing Around the World.* Washington, DC: World Bank Group, 2018.

Brenzel, L. *Taking Stock: World Bank Experience with Results-Based Financing (RBF) for Health (English).* Washington, DC: World Bank, 2009.

DFID (Department for International Development). *Annual Review GPE 2019: UK Support to Global Partnership for Education (GPE) 2018-2021*. London: DFID, 2019.

Gershberg, A., and W. Price. "Early Stocktaking of the Global Partnership for Education's Results-Based Financing Approach." Working Paper, Global Partnership for Education, Washington, DC, 2019.

GPE (Global Partnership for Education). *GPE 2020. Strategic Plan 2016–2020*. Washington, DC: Global Partnership for Education, 2015.

———. *Annual Grant Performance Report. 2019.* Washington, DC: Global Partnership for Education, 2019.

[73] Regarding the 22 ESPIGs, other documents related to program review (for example, ESPIG application, QAR III Report) and implementation (Implementation Status Reports, Implementation Completion Reports) were drawn on where available. For example, review of the Tanzania Education Program for Results (EPforR) Annual Reports for 2018 and 2019 and the Program Operations Manual informed discussion and analysis included in this paper.

———. *Ethiopia Education Results Based Financing Program, Final Readiness Review.* Washington, DC: Global Partnership for Education, 2016.

———. *Guidance Note on GPE Variable Part Financing*. Washington, DC: Global Partnership for Education, 2019.

———. "Operational Framework for Requirements and Incentives in the Funding Model of the Global Partnership for Education and Results-Based Financing Pilot." GPE Board Paper BOD/2014/05 DOC 03, Global Partnership for Education, Washington, DC, 2014.

———. "Variable Part: Initial Findings and Roadmap for Improving Technical and Operational Guidance." GPC/2017/10/10, Global Partnership for Education, Washington, DC, 2017.

———. "Tanzania Education Sector Program Implementation Grant Allocation: Report from the Grants and Performance Committee." GPE Board Paper BOD/2019/02 DOC 05, Global Partnership for Education, Washington, DC, 2019.

———. *Zimbabwe Additional Financing Application, Final Readiness Review.* Washington, DC: Global Partnership for Education, 2019.

GPE (Global Partnership for Education), and IIEP (International Institute for Educational Planning). *Guidelines for Education Sector Plan Appraisal*. Paris and Washington, DC: GPE and IIEP, 2015.

Holland, P. A., and J. D. Lee. *Results-Based Financing in Education: Financing Results to Strengthen Systems (English)*. Washington, DC: World Bank Group, 2018.

Holzapfel, S., and H. Janus. "Improving Education Outcomes by Linking Payments to Results: An Assessment of Disbursement-Linked Indicators in Five Results-Based Approaches." *SSRN Electronic Journal*, January 2015.

IEG (Independent Evaluation Group). *Program-for-Results: An Early Stage Assessment of the Process and Effects of a New Lending Instrument*. Washington, DC: World Bank Group, 2016.

———. *World Bank Group Support to Health Financing. An Independent Evaluation*. Washington, DC: World Bank Group, 2014.

Lee, L. J. D., and O. Medina. *Results-Based Financing in Education: Learning from What Works (English)*. Washington, DC: World Bank Group, 2019.

Nkenge, P., and L. Marin. "L'allocation des ressources enseignantes en Afrique subsaharienne francophone: pour une meilleure équité des systèmes éducatifs." *Education et francophonie* XLV, 3 (2018): 35-60.

Olander, S., and A. S. Högberg. *Practical Guidance for Results-Based Financing Approaches.* Stockholm: Swedish Development Cooperation Agency (SIDA), 2016.

Oxman, A., and A. Atle Fretheim. “Can Paying for Results Help to Achieve the Millennium Development Goals? Overview of the Effectiveness of Results-Based Financing.” *Journal of Evidence-Based Medicine* 2, no. 2 (2009): 70–83.

Paul, E., L. Albert, B. N. Bisala, O. Bodson, E. Bonnet, P. Bossyns, S. Colombo, et al. “Performance-Based Financing in Low-Income and Middle-Income Countries: Isn’t It Time for a Rethink? *BMJ Global Health* 3, no. 1 (2018): e000664.

Pearson, M., M. Johnson, and R. Ellison. *Findings of Major Results Based Aid (RBA) and Results Based Financing (RBF) Schemes: Final Report.* London: Human Development Resource Centre, DFID, 2010.

Perakis, R., and W. Savedoff. “Does Results-Based Aid Change Anything? Pecuniary Interests, Attention, Accountability and Discretion in Four Case Studies.” CGD Policy Paper 052, Center for Global Development, 2015.

SIDA (Swedish Development Cooperation Agency). *Results Based Financing Approaches (RBFA): What Are They*? Stockholm: SIDA, 2015.

UNESCO (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization). “Walk Before You Run: The Challenges of Results-Based Payments in Aid to Education.” Policy Paper 33, Global Education Monitoring Report, Paris, 2018.

World Bank. *Benin Global Partnership for Education Project Phase 3.* Project Appraisal Document. Washington, DC: World Bank Group, 2018.

———. *Ethiopia Education Results Based Financing Program: Draft Implementation Completion and Results Report.* Washington, DC: World Bank Group, 2019.

———. *Tanzania Education Program for Results (EPforR) Programme Operations Manual (POM)*. Washington, DC: World Bank Group, 2019.