

L'Appui Budgétaire Sectoriel dans la Pratique

Étude de cas

Le secteur de l'éducation

en Ouganda

Résumé exécutif

Février 2010

Edward Hedger

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD
UK

et

Mokoro
87 London Road
Headington
Oxford OX3 9AA
UK

1. Cette étude documente la mise en œuvre de l'Appui Budgétaire Sectoriel (ABS) dans le secteur de l'éducation ougandais. Elle s'inscrit dans une étude plus vaste commandée par le groupe de travail du Partenariat Stratégique avec l'Afrique (PSA) sur l'Appui Budgétaire Sectoriel, qui comprend dix études de cas sectorielles dans six différents pays. L'objectif de l'étude est de centraliser les enseignements tirés de la mise en œuvre de l'ABS afin d'aider les pays et bailleurs de fonds partenaires à améliorer leurs politiques et pratiques futures et donc d'optimiser l'efficacité de l'ABS à l'égard de l'amélioration des résultats sectoriels.

Contexte sectoriel

2. L'Ouganda a réalisé des progrès considérables à l'égard de la scolarisation au primaire et au premier cycle du secondaire. La scolarisation des enfants d'âge primaire a connu une augmentation régulière depuis l'introduction de la Scolarisation Primaire Universelle (SPU) en 1997. Elle est passée de 3,1 millions d'élèves en 1996/1997 à 5,3 millions d'élèves en 1997/1998, année de la mise en œuvre de la SPU, pour atteindre 7,4 millions d'élèves en 2002/2003. Ces progrès se sont stabilisés depuis, avec 7,2 millions d'enfants scolarisés en 2006/2007 et 7,5 millions en 2007/2008. L'accès à l'enseignement secondaire a également connu une expansion significative entre 2000 et 2010. Le nombre total d'enfants scolarisés dans le secondaire est passé de 518 000 en 2006/2007 à 954 000 en 2007/2008.

3. Ces augmentations du taux de scolarisation ont particulièrement profité aux communautés pauvres vivant en milieu rural et urbain. L'Ouganda a fait des progrès significatifs à l'égard de la réduction des disparités entre les sexes pour l'accès aux services éducatifs. Cependant, la qualité de l'éducation publique reste mauvaise : les compétences en calcul et l'alphabétisation restent décevantes dans l'enseignement primaire. Ce problème de qualité de l'éducation primaire est particulièrement bien illustré par le fait que, en dépit du fait que le nombre d'enfants scolarisés dans le primaire a plus que doublé, le nombre d'élèves réussissant l'examen sanctionnant la fin des études primaires n'a que très légèrement augmenté. Enfin, il est important de noter que, en dépit de la plus grande équité de l'accès aux services, des inégalités considérables demeurent au niveau de la qualité de l'éducation entre les différentes régions et groupes sociaux.

4. Le gouvernement de l'Ouganda (GdO) a lancé la SPU en 1997, suivie d'une autre initiative politique majeure en 2006 : l'éducation et la formation postprimaires universelles (Universal Post-Primary Education and Training – UPPET). En 1998, le ministère de l'Éducation a créé et lancé le plan d'investissement pour le secteur de l'éducation 1998–2003 (Education Sector Investment Plan – ESIP), qui devait servir de cadre de développement pour l'éducation. Le plan stratégique pour le secteur de l'éducation (ESSP), préparé en 2003 pour la période 2004-2005, incarne la stratégie actuelle du gouvernement pour l'éducation. Il engage le gouvernement à focaliser le secteur sur l'accès universel à l'éducation primaire. Il cible également la suppression des obstacles financiers à cet objectif et l'amélioration de l'équité entre les régions et les sexes. Le ministère de l'Éducation et des Sports (MdES) a développé et chiffré un nouvel ESSP pour 2007–2015, qui est resté à l'état de projet jusqu'en 2009. Une fois adopté, le nouvel ESSP 2007–2015 sera le principal document de politique et de stratégie du secteur.

5. Un élément clé du cadre de mise en œuvre de l'ESIP, puis de l'ESSP, a été la mise en place de processus de revue et de coordination sectorielles. Le principal organe décisionnel est la réunion de la direction du MdES (Top Management Meeting – TMM), qui bénéficie d'une participation exclusive du MdES et offre un contrôle et un suivi de l'ESIP/ESSP. Le comité consultatif du secteur de l'éducation (Education Sector Consultative Committee – ESCC) est le principal forum consultatif sur la stratégie, la politique et le financement de l'éducation. Il se réunit tous les deux mois et comprend des représentants du (MdES), du

ministère des Finances, de la Planification et du Développement Économique (MFPDE), du ministère des Services Publics (MdSP), du ministère du Gouvernement Local (MdGL), des principales institutions éducatives, des partenaires au développement, de la société civile et du secteur privé. Le service de planification du MdES assume la fonction de secrétariat. Le troisième niveau consiste en une série de groupes de travail technique (GTT) liés aux sous-secteurs de l'éducation et aux questions transversales (gestion financière, politique et gestion sectorielles, suivi et évaluation) qui fournissent des intrants techniques au travail de l'ESCC. Ces mécanismes ont également formé la base de la coordination des bailleurs de fonds, avec le groupe d'agences pour le financement de l'éducation (Education Funding Agencies Group – EFAG), rebaptisé « partenaires pour le développement de l'éducation » (Education Development Partners – EDP).

6. Les dépenses du secteur de l'éducation ont connu une augmentation substantielle depuis 1997. En termes nominaux, elles peuvent sembler particulièrement spectaculaires : les allocations sont passées de 250 milliards de UGX en 1997/1998 à 900 milliards de UGX en 2008/2009. Même en prenant en compte l'inflation, il s'agit d'augmentations très importantes ; en termes réels, les dépenses ont plus que doublé au cours de la même période. On distingue trois périodes distinctes. Les dépenses du secteur de l'éducation ont connu l'augmentation la plus rapide après le lancement de la SPU en 1997, avec une moyenne de 17% par an en termes réels jusqu'en 2001/2002. Entre 2001/2002 et 2006/2007, les dépenses du secteur de l'éducation ont tout juste suivi le taux d'inflation, avec une augmentation moyenne de 0,3% par an. Après l'introduction de l'UPPET en 2006, les allocations au secteur de l'éducation ont augmenté de 33% en termes nominaux sur deux exercices financiers. Cependant, cette augmentation a été fragilisée par une inflation galopante : le taux de croissance réel n'a donc été que de 2% en moyenne par an pour les périodes 2007/2008 et 2008/2009.

7. Les dépenses du secteur de l'éducation n'ont pas suivi le rythme du budget général. En tant que part des dépenses du gouvernement, elles ont baissé au cours des 12 dernières années : elles sont passées de 24% en 1997/1998 à 22% en 1999/2000. Jusqu'en 2005/2006, cette part est restée entre 21% et 22%. Depuis 2006/2007, malgré l'introduction de la Scolarisation Secondaire Universelle, la part des dépenses du secteur de l'éducation a chuté pour atteindre 17%. En effet, le gouvernement avait choisi de donner la priorité aux secteurs productifs.

8. Dans l'ensemble, les allocations de ressources et les dépenses ont répondu aux changements de la politique d'éducation, notamment avec l'introduction de la SPU et de l'UPPET. Ceci implique un degré d'efficacité de l'allocation de ressources. Cependant, quatre faiblesses majeures de l'efficacité opérationnelle persistent : les fuites de ressources entre le gouvernement central et les établissements scolaires (enseignants « fantômes », détournement des subventions de la SPU aux districts) ; les fuites de ressources au sein des établissements scolaires (taux d'absentéisme élevé des élèves, des enseignants et des proviseurs) ; le déploiement d'enseignants dans les différents districts, qui n'a aucun lien avec les besoins réels ; et l'allocation de ressources au sein des établissements publics (classes nombreuses en début de cycle, petites classes en fin de cycle).

La nature de l'ABS

9. Cela fait douze ans que l'ABS fournit une aide extérieure à l'éducation (1998/1999), avec la participation de huit bailleurs de fonds internationaux : DFID, Banque Mondiale, USAID, Irish Aid, CIDA, le ministère des Affaires Étrangères des Pays-Bas et l'ambassade belge. L'ABS a émergé en réponse à l'engagement du GdO vis-à-vis de la scolarisation primaire universelle incarné par l'Education Sector Investment Plan (ESIP) et à la création

du fonds d'action contre la pauvreté (Poverty Action Fund - PAF), qui a mis en place plusieurs programmes de dépenses ciblés visant à accompagner la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement (Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté ou Poverty Eradication Action Plan).

10. Une fois que l'ESIP et l'ABS lié ont été mis en place par la Banque Mondiale, le DFID et l'USAID, d'autres bailleurs de fonds ont été encouragés à abandonner les projets pour leur aide. À ce moment, les arrangements institutionnels pour une approche sectorielle (SWAp) étaient également en place. Un cadre pour le dialogue sur les politiques, la conditionnalité, le suivi et l'évaluation et la redevabilité a été formalisé. Irish Aid a rejoint le dialogue sur la mise en œuvre de l'ESIP tout en offrant une aide au PAF ; CIDA a adopté l'ABS. La seconde étape de l'évolution de la SWAp a vu la mise en place d'un compte de dépôt pour les ressources d'ABS des bailleurs de fonds; il devait servir de mécanisme d'amélioration de la gouvernance et de la prévisibilité de l'appui financier des bailleurs de fonds. La formalisation des arrangements de gestion financière pour l'ABS s'est poursuivie en parallèle du renforcement des revues sectorielles conjointes bisannuelles et formelles, qui se sont davantage focalisées sur la mise en place d'indicateurs de performance sectorielle pour le GdO. Ceux-ci gouvernaient les engagements d'ABS des bailleurs de fonds et examinaient les résultats par rapport à cette conditionnalité, utilisée comme déclencheur des décaissements d'ABS.

11. La Banque Mondiale et le DFID ont commencé à fournir des flux significatifs d'ABS en 1998/1999 et l'USAID et les Pays-Bas ont alloué leurs ressources par l'intermédiaire du PAF. Les flux de ressources d'ABS ont atteint 55 millions de USD par an en moyenne à compter de 1998/1999, puis elles ont baissé entre 2003/2004 et 2007/2008 (10 millions de USD en moyenne). La baisse des flux d'ABS à compter de 2003/2004 s'explique par plusieurs facteurs : le passage à l'Appui Budgétaire Général (ABG), devenu l'instrument préféré des principaux bailleurs de fonds, l'attrait moindre de l'ABS après le rejet de l'« additionnalité » par le MFPDE et la préférence à nouveau accordée aux projets en réponse aux préoccupations des bailleurs de fonds vis-à-vis de la qualité.

12. L'ABS est catégorisé en fonction de deux variables principales : le degré de ciblage et la focalisation du dialogue et de la conditionnalité. Le degré de ciblage est la principale caractéristique des différents programmes d'ABS à l'éducation en Ouganda. Les bailleurs de fonds ont alloué trois différents types d'ABS depuis 1997/1998 : l'ABS ciblant le secteur entier, et visant donc à soutenir de manière flexible les priorités du GdO dans tout le secteur (« Type 1 ») ; L'ABS ciblant de manière plus restreinte un sous-secteur particulier, par exemple l'éducation primaire (« Type 2 ») ; et l'ABS visant à soutenir des domaines de dépense spécifiques, comme l'achat de manuels scolaires ou la construction de salles de classe (« Type 3 »). Dans tous les cas, le ciblage est non traçable dans la mesure où les bailleurs d'ABS ne tentent pas d'identifier leurs ressources au sein du budget. Dans tous les programmes d'ABS, les intrants autres que financiers de l'ABS, et notamment le dialogue et la conditionnalité, se sont focalisés sur les politiques et systèmes sectoriels.

Les effets de l'ABS

13. Même en faisant preuve de prudence en attribuant les résultats, il est clair que l'ABS a contribué de façon substantielle aux processus sectoriels entre 1998/1999 et 2008/2009, surtout pendant la première moitié de cette période. Cette contribution s'est déclinée en deux axes : 1) des contributions supplémentaires et décisives aux processus du secteur de l'éducation, qui n'auraient sans doute pas eu lieu en l'absence de l'ABS ; et 2) des contributions catalytiques ou en soutien aux processus sectoriels, où l'ABS a accompagné le travail réalisé pour consolider ou accélérer les évolutions émergentes ou les dynamiques

existantes. Dans le cas de l'ABS au secteur de l'éducation en Ouganda, le deuxième axe a sans doute eu la contribution la plus importante.

14. Les éléments de preuve et l'analyse de cette étude permettent de déterminer les principales contributions positives de l'ABS aux processus de développement de politiques sectorielles, à la gestion des finances publiques, aux systèmes des institutions sectorielles et de la prestation de services et à la redevabilité.

- Processus de développement de politiques sectorielles – Des améliorations notables ont émergé au niveau du gouvernement central à travers la collaboration entre les bailleurs de fonds d'ABS et le MdES sur les politiques, la planification et le chiffrage. L'approche plus harmonisée, systématique et durable adoptée par plusieurs bailleurs de fonds à compter de 1998/1999 a encouragé et aidé le service de planification du MdES à prendre la tête du développement de stratégies pluriannuelles successives pour le secteur de l'éducation. L'alignement naturel de l'EFAG et du GdO sur les priorités politiques pendant la période de l'ESIP et la mise en place très rapide des arrangements institutionnels pour la SWAp ont également permis de concentrer toutes les énergies sur le développement de politiques détaillées pour l'atteinte de la SPU. Le ciblage limité des intrants de l'ABS a amélioré l'exhaustivité du budget du GdO et sa discrétion vis-à-vis de l'allocation de ressources aux priorités sectorielles les plus pressantes. Associé à la participation accrue du MFPDE à la planification sectorielle, cela a amélioré la qualité du processus de budgétisation sectorielle. La disponibilité et la robustesse des données sur la performance sectorielle ont bénéficié de l'appui technique offert par les bailleurs de l'ABS au Système d'Information sur la Gestion de l'Éducation (SIGE). Enfin, une meilleure participation aux politiques sectorielles a été encouragée par l'instrument d'ABS et a permis d'améliorer la qualité et le caractère inclusif de ces processus.
- Gestion des finances publiques – L'utilisation des systèmes nationaux pour les marchés publics, la comptabilité, la présentation de rapports et les audits et des dérogations minimales ont permis de renforcer ces systèmes et de les promouvoir au rang de domaine clé des actions de réforme du GdO. La synergie entre le dialogue de l'ABS sur les systèmes de GFP du secteur et le dialogue de l'ABG sur les systèmes de GFP du gouvernement entier a renforcé ce processus, mais l'ABG reste le domaine prioritaire pour le travail portant sur le renforcement de la GFP. L'utilisation accrue par les donateurs d'ABS des systèmes du GdO pour le suivi des dépenses, les rapports financiers et les audits externes a souligné l'importance de ces systèmes et processus sous-jacents du point de vue de toutes les parties prenantes, y compris le personnel politique et les hauts fonctionnaires d'État. Une attention moindre a été accordée au renforcement de la gestion financière au niveau du district. Cela demeure une faiblesse clé en dépit de la longue histoire de l'ABS dans ce secteur.
- Institutions sectorielles et systèmes de prestation de services – Les ressources substantielles allouées au secteur de l'éducation par l'ABS et les parts imputées d'ABG ont été principalement utilisées pour renforcer les capacités du secteur de l'éducation à atteindre les cibles de la SPU. Les institutions sectorielles du gouvernement central ont été sélectivement renforcées par le biais de leur participation à l'EFAG dans le cadre de l'ABS. Cependant, cela ne s'est pas traduit par un renforcement des capacités des institutions et des systèmes au niveau des écoles et des districts. La focalisation sur les questions stratégiques et les problèmes d'accès a réussi à renforcer les capacités de planification, de contrôle et de présentation de rapports d'un côté, et les capacités des écoles de l'autre. La contribution de l'ABS à ces deux réussites a été importante, mais aucune n'a suffi à

apporter une réponse définitive à la gestion et à la prestation de services locaux. Des progrès émergent dans un domaine où les donateurs d'ABS peuvent revendiquer une part de responsabilité : l'augmentation des ressources allouées à l'évaluation du district. Les études pilotes ont révélé qu'elle améliore la performance sectorielle et le dialogue sur l'ABS a encouragé le MdES à lui accorder une place centrale.

- Redevabilité – La contribution de l'ABS à l'appropriation, aux motivations et aux processus de redevabilité du GdO réside tout autant dans son rejet des pratiques nuisibles et provoquant des distorsions que dans les mesures spécifiques visant à encourager la redevabilité. Au vu des ressources, de l'expertise technique, des exigences de présentation de rapports et du nombre de parties prenantes, il est significatif en soi que les bailleurs de l'ABS aient réussi à privilégier l'appropriation par les pays et à promouvoir la redevabilité nationale. En dépit d'une tendance à exiger une conditionnalité excessive, la majorité des « initiatives » négociées par l'EFAG avec le MdSE étaient alignées sur des objectifs consensuels. Vu sous un autre angle, l'accent fort porté sur l'utilisation des systèmes nationaux a poussé l'ABS à davantage utiliser les mécanismes de redevabilité financière du GdO, comme le Vérificateur Général et le comité des comptes publics, afin de démontrer la bonne utilisation des ressources d'ABS. En revanche, l'ABS a obtenu des résultats décevants au niveau du renforcement de la redevabilité à l'égard de la gestion financière et de la prestation de services aux niveaux local et du district. En donnant la priorité aux parties prenantes du gouvernement central et en considérant la prestation de services exclusivement du point de vue des acteurs principaux du MdES et des établissements scolaires, l'économie politique de la prestation de services n'a pas été reconnue et le rôle du responsable éducation du district (District Education Officer – DEO) a été affaibli.

15. Ces contributions sont positives, mais dans d'autres domaines, l'ABS a moins bien accompagné les améliorations des processus sectoriels, n'est pas parvenu à avoir un effet ou même a pris le risque d'avoir une influence nuisible.

- Un manque d'égards vis-à-vis de la qualité et de l'efficience – À partir de 1998, les politiques, la planification et la budgétisation sectorielles visaient à augmenter l'offre d'éducation de base et les taux de scolarisation et d'achèvement de la scolarité. À partir de 2004, l'équilibre a été rétabli en faveur de la qualité et de l'efficience du système éducatif et des dépenses de l'éducation. Néanmoins, les résultats en matière d'apprentissage restent obstinément inférieurs aux améliorations de l'accès. Le fait que la qualité figurait pendant si longtemps au programme de la revue du secteur de l'éducation avant d'être classée au rang de question prioritaire par l'EFAG et le GdO suggère un consensus au sein d'une approche ayant commencé par favoriser l'accès. Une attention plus forte aurait aussi pu être accordée aux questions d'efficience opérationnelle. L'augmentation des allocations de ressources des bailleurs de fonds et du GdO qui a suivi l'introduction de la SPU a fait que les questions de rentabilité ont été négligées. Les gaspillages au sein du système n'ont fait l'objet d'aucun contrôle jusqu'à la Revue des Dépenses Publiques (RDP) effectuée en 2007.
- Un ciblage disproportionné des processus du gouvernement central par rapport aux systèmes de prestation de services locaux – Les donateurs d'ABS ont avant tout focalisé leur attention sur les politiques, la planification et la budgétisation au niveau du gouvernement central et du service de planification du MdES, sur le recrutement et la formation des enseignants, le matériel pédagogique et les questions de capacités dans les établissements scolaires (infrastructures et enseignants). Jusqu'à tout récemment, le développement de programmes était jugé moins important. Les

intrants de l'ABS ont accordé une priorité minimum à la planification, la gestion et l'inspection des services au niveau des districts. Le modèle utilisé pour la mise en œuvre de la SPU a jugé que le district jouait un rôle mineur au sein de la prestation de services d'éducation de base. Le mécanisme de financement des subventions au prorata (capitation grants) ne prévoyait aucun rôle pour le district. Aucun des intrants de l'ABS n'a ciblé de manière substantielle ou cohérente le niveau du district. Cela semble représenter un échec de la part des donateurs d'ABS et de l'EFAG, qui ne sont pas parvenus à d'apporter une réponse complète et cohérente aux problèmes systémiques liés à l'amélioration des processus du secteur de l'éducation.

- Abandon de l'ABS et retour aux projets – Ce n'est que récemment que la détermination à éviter des systèmes parallèles s'est affaiblie, les partenaires techniques et financiers (PTF) transférant une partie de leur aide aux projets et à l'aide non budgétisée, comme l'initiative pour la qualité de l'éducation (Quality Education Initiative - QEI). Ce choix est à rapprocher de motifs politiques et de la frustration des PTF quant à la faiblesse persistante du niveau d'instruction primaire ; il s'explique également par un désir d'équilibrer leur portefeuille en y ajoutant des interventions techniques directes. Cette approche suggère une mauvaise connaissance des possibilités offertes par la structure de l'ABS et menace les gains historiques réalisés au niveau de l'harmonisation et de l'alignement. Elle semble isoler la composante financière de l'ABS et ignore la possibilité de rééquilibrer l'instrument d'ABS en modulant ses différents composants : intrants financiers, assistance technique, renforcement des capacités, dialogue et conditions. Elle semble aussi exclure la possibilité intermédiaire de dérogations tolérables à l'égard de l'utilisation des systèmes nationaux dans le contexte d'un instrument d'ABS.

16. Tout au long de la chaîne de résultats, les améliorations majeures des résultats de la prestation de services sectoriels durant la période étudiée sont liées à l'augmentation spectaculaire de la scolarisation primaire et à l'accès généralement équitable entre les régions, les niveaux de revenus et les sexes. L'accès à l'éducation secondaire a également augmenté, mais dans un degré moindre.

17. Il semble clair que l'ABS (et la part imputée à l'éducation par les programmes d'ABG qui ont évolué à partir de l'ABS) a facilité le renforcement des capacités de l'éducation primaire, ce qui a permis l'augmentation de la scolarisation. L'ABS a soutenu les investissements dans de nouvelles infrastructures, la mise à niveau des équipements existants, l'achat de matériel pédagogique, la formation et le recrutement de nouveaux enseignants et les coûts de fonctionnement d'un système scolaire accueillant de plus en plus d'élèves. En parallèle des effets provoqués par les flux de ressources, les intrants autres que financiers de l'ABS ont soutenu le MdES, chargé de transformer les politiques stratégiques présidentielles visant la scolarisation primaire universelle en systèmes et processus pour le développement de politiques, la planification, la budgétisation, le contrôle et la présentation de rapports par le biais de la SWAp pour l'éducation et de l'ESIP, de l'ESSP et de l'ESSP-2. Le dialogue sur les politiques, la conditionnalité, l'assistance technique, le renforcement des capacités, la coordination et l'harmonisation ont servi à améliorer la mise en œuvre par le MdES du programme d'accès et à garantir une couverture très élargie de l'éducation primaire.

18. L'ABS ne peut certainement pas s'attribuer le mérite de ces réussites, mais il semble raisonnable d'affirmer qu'il a fortement favorisé une augmentation aussi rapide. Sans les ressources de l'ABS et de l'ABG, le GdO n'aurait pas pu offrir la subvention au prorata (capitation grant) de la SPU et la subvention aux infrastructures des écoles primaires ou financer la masse salariale des enseignants du primaire après l'introduction de la SPU.

19. En dépit de ce constat, le sous-secteur de l'éducation primaire a fait preuve de faiblesses persistantes au niveau de la qualité de l'éducation telle qu'elle est mesurée par les résultats en matière d'apprentissage : compétences de rédaction, de lecture et de calcul et notes obtenues lors des tests. L'efficacité opérationnelle et la rentabilité du secteur sont aussi restées limitées pendant la période de l'ABS. L'ABS n'étant plus une caractéristique majeure de l'aide allouée par les bailleurs de fonds au secteur de l'éducation en Ouganda, il reste à savoir si les intrants et effets de l'ABS seront assez durables pour renforcer les systèmes et processus sectoriels capables d'améliorer la qualité de l'éducation. Les résultats des dépenses dans le primaire et le secondaire étant remis en cause, il est possible que la SWAp se transforme en important véhicule d'amélioration de la qualité dans l'ensemble du secteur, mais elle risque de perdre de son efficacité en l'absence de l'ABS.

Conclusions et recommandations

20. L'ABS à l'éducation en Ouganda a-t-il atteint ses objectifs ? Il est difficile de proposer une réponse unique et définitive à cette question, mais on peut tenter de tirer quelques conclusions. Dans le contexte de l'objectif politique visant à atteindre la scolarisation primaire universelle gratuite, l'ABS devait fournir des ressources croissantes pour soutenir les progrès vers la SPU. Ses divers intrants autres que financiers et ses effets directs devaient soutenir le GdO, la SWAp pour l'éducation et les systèmes et processus sectoriels associés à la mise en œuvre de la SPU. Il semble clair que l'ABS a atteint son objectif immédiat, qui était de faciliter le renforcement des capacités de l'éducation primaire afin de répondre à la forte augmentation de la demande d'éducation de base.

21. En ce qui concerne l'objectif suivant, qui était d'améliorer la qualité de l'éducation primaire, il est nécessaire de préciser que l'ABS a décliné, tant en volume total qu'en nombre de fournisseurs, vite après l'introduction de la SPU. L'influence des différents intrants de l'ABS, y compris l'influence des bailleurs de fonds sur les systèmes et processus sectoriels et moins directement sur les résultats sectoriels, a peut-être donc diminué au moment même où une plus grande influence était requise pour s'attaquer à des objectifs plus complexes et exigeants : améliorer la qualité de l'éducation primaire et empêcher que tous les efforts visent désormais l'éducation secondaire après l'annonce de la SSU. L'efficacité de l'ABS a été moindre vis-à-vis de cette « deuxième série » d'objectifs. Les intrants autres que financiers de l'ABS, qui ont provoqué l'augmentation du nombre de salles de classe, de manuels scolaires et d'enseignants formés, ont eu des résultats plus décevants en matière d'amélioration de l'apprentissage.

22. Les éléments de preuves montrent que les pratiques de l'ABS ont contribué de manière positive et négative aux processus, produits et résultats sectoriels. Cependant, un grand nombre des pratiques ayant des effets positifs se concentrent dans le domaine de « la politique, la planification, la budgétisation, le suivi et l'évaluation sectoriels ». En contraste, la plupart des pratiques ayant eu des effets négatifs (ou n'ayant pas eu d'effets positifs) se retrouvent dans le domaine des « capacités des institutions et systèmes sectoriels pour la prestation de services ». L'EFAG et les donateurs d'ABS ont focalisé leur attention sur le dialogue en amont avec les parties prenantes du gouvernement central. La dimension qu'ils ont le plus négligée a été la gestion et l'inspection de l'éducation au niveau du district.

23. Des enseignements et des recommandations de bonnes pratiques qui émergent de l'analyse sont pertinents à l'avenir de l'ABS au secteur de l'éducation en Ouganda.

- Il est essentiel que les intrants de l'ABS concernent la chaîne complète de la prestation de services dans le secteur de l'éducation et reconnaissent le rôle des gouvernements des districts dans le contexte d'un système d'éducation primaire

décentralisé. Une attention disproportionnée a eu tendance à être accordée aux institutions du gouvernement central, aux arrangements de développement de politiques, de planification et de budgétisation en amont et aux arrangements de gestion financière en aval. Les facteurs sous-jacents à la prestation de services n'ont pas bénéficié d'une attention suffisante.

- Les bailleurs de fonds doivent faire preuve de plus d'autorité et remettre en cause les performances de la prestation de services sectoriels. Ils doivent utiliser le dialogue sur les politiques et les conseils techniques pour examiner les objectifs et mesures du MdES dans des domaines comme la qualité et l'efficacité. L'objectif n'est pas de supplanter les processus de redevabilité nationaux légitimes, mais d'engager un dialogue avec le MdES sur des questions difficiles ou insolubles et l'encourager à développer des réponses politiques ou des stratégies d'atténuation pour les faiblesses convenues.
- Les bailleurs de fonds doivent arrêter de se focaliser sur le sous-secteur de l'éducation primaire et adopter une perspective élargie et plus cohérente des défis actuels et futurs dans l'ensemble du secteur de l'éducation. La priorité accordée par le GdO à l'éducation secondaire suite à l'afflux d'élèves provoqué par la SPU ne semble pas inquiéter les donateurs d'ABS.
- Si l'ABS veut continuer à exercer une influence significative sur le secteur, il devra retrouver sa popularité auprès des donateurs de l'EFAG et remplacer l'aide projet en tant qu'instrument d'aide préféré. L'influence positive de l'ABS et des donateurs d'ABS a été en partie due au fait qu'il a obtenu la participation de nombreux donateurs au sein d'un groupe cohérent, qui a réussi à travailler avec les parties prenantes, les systèmes et les processus sectoriels.
- Il est important de mieux comprendre les différentes manières de concevoir et de fournir l'ABS si les bailleurs de fonds veulent utiliser les intrants de l'ABS de manière intelligente et contribuer de manière plus efficace aux produits et résultats sectoriels. La gamme complète de méthodes permettant d'associer le financement, le dialogue sur les politiques, la conditionnalité, l'assistance technique, le renforcement des capacités, la coordination et l'harmonisation dans le cadre de l'ABS (tout en créant un lien avec les intrants complémentaires de l'ABG) ne semble pas avoir été explorée.