

Résumé exécutif du programme d'évaluation du PME au niveau des pays

Uganda

RÉSUMÉ EXÉCUTIF | FÉVRIER 2020





Copyright © Universalia 2020, tous droits réservés

Groupe de gestion Universalia
245, avenue Victoria, bureau 200
Westmount, Montréal (Québec)
Canada H3Z 2M6

www.universalia.com

Résumé exécutif

Objectif et méthodologie de l'évaluation

La présente évaluation fait partie d'une étude d'envergure du Partenariat mondial pour l'éducation (PME) qui comprend 30 évaluations au niveau des pays et s'étend de 2017 à 2020. Elle vise à évaluer (i) les contributions du Partenariat mondial au renforcement des systèmes d'éducation nationaux et, au final, les résultats de l'éducation en matière d'apprentissage, d'équité, d'égalité et d'inclusion; et donc (ii) la pertinence, l'efficience et l'efficacité de la théorie du changement et du modèle opérationnel au niveau des pays du Partenariat mondial. L'évaluation repose sur une méthodologie de recherche mixte en sciences sociales, fondée sur la théorie, connue sous le nom d'analyse des contributions.

L'évaluation portant sur l'Ouganda a été réalisée entre octobre et décembre 2019 et traite du soutien du Partenariat mondial pour l'éducation apporté de 2010 à 2019. Elle s'appuie sur une analyse de documents, de bases de données et de publications, ainsi que sur des entretiens avec des représentants de 74 parties prenantes gouvernementales, multilatérales, bilatérales et non gouvernementales en Ouganda.

L'éducation en Ouganda

La République d'Ouganda est un pays enclavé d'Afrique de l'Est qui a obtenu son indépendance de la Grande-Bretagne en 1962. Sa population est estimée à 42,9 millions (2019) et son taux de croissance démographique annuel, à 3,3 %, ce qui en fait l'un des pays à la croissance la plus rapide au monde, ainsi que le pays dont la population est la plus jeune au monde puisqu'on estime que près de la moitié (47,7 %) de la population a moins de 14 ans. Le pays accueille également

1,4 million de réfugiés, ce qui fait de l'Ouganda le principal pays d'accueil de réfugiés en Afrique.

Le droit à l'éducation pour tous est garanti par la Constitution de la République d'Ouganda (1995), qui oblige le gouvernement à fournir une éducation de qualité à tous les citoyens. La politique de l'enseignement primaire universel, instaurée en 1997, est la pierre angulaire du secteur de l'éducation en Ouganda puisqu'elle a permis de supprimer les frais de scolarité et d'accroître le financement public de l'enseignement primaire. Elle a également attiré d'importants investissements extérieurs dans le secteur, en particulier entre 1998 et 2005, période qui a été marquée par un soutien coordonné des bailleurs de fonds grâce à la mise en place d'une approche sectorielle (SWAp) et de financements par le biais de l'appui budgétaire sectoriel (SBS), ce dernier ayant duré jusqu'en 2012.

Tous les sous-secteurs de l'éducation relèvent du ministère de l'Éducation et des Sports (MES), sauf celui de l'alphabétisation des adultes, qui est supervisé par le ministère du Genre, du Travail et du Développement social. L'éducation est divisée en cinq sous-secteurs : enseignement préscolaire, enseignement primaire, enseignement secondaire, formation commerciale, technique et professionnelle et enseignement supérieur. La langue officielle d'enseignement est l'anglais, mais l'enseignement des langues locales a été institué en 2012 au premier cycle du primaire pour 12 langues locales.

En 2017, il y avait 18,8 millions d'enfants et d'adolescents d'âge scolaire (de 3 à 18 ans) et environ 10 millions d'enfants et d'adolescents étaient scolarisés au préscolaire, au primaire et dans les deux cycles du secondaire.

Depuis 2010, l'Ouganda a élaboré deux plans stratégiques pour le secteur de l'éducation (PSSE), pour les périodes 2004-2015 et 2017-

2020. Le plan sectoriel 2004-2015 a été révisé et mis à jour en 2007 puis à nouveau en 2010. **La présente évaluation est consacrée à la version révisée du PSSE 2010-2015 et au PSSE 2017-2020.**

Le Partenariat mondial pour l'éducation en Ouganda

L'Ouganda a adhéré au Partenariat mondial pour l'éducation en 2011. Il est représenté au conseil d'administration par le groupe constitutif Afrique 1.

Depuis son adhésion, l'Ouganda a reçu quatre financements : deux financements pour l'élaboration de plans du secteur de l'éducation (ESPDG) en 2013 et en 2018, un financement pour la mise en œuvre du plan du secteur de l'éducation (ESPIG) en 2014 et un financement pour le développement de programmes (PDG) en 2013. L'ESPIG 2014 représentait une allocation de 100 millions de dollars US au secteur de l'éducation ougandais, soit l'un des plus importants financements accordés par le Partenariat mondial. **La présente évaluation porte essentiellement sur la période de préparation et de mise en œuvre de l'ESPIG de 2014-2020, soit de 2011 à 2019.**

Contributions du Partenariat mondial pour l'éducation à la planification sectorielle

État de la planification sectorielle en Ouganda : 2010-2019

L'Ouganda a une longue tradition de planification du secteur de l'éducation pilotée par le gouvernement. Le premier plan d'investissement stratégique pour l'éducation (PISE) a couvert la période 1998-2003 et découlait de l'instauration

de la politique de l'enseignement primaire universel. Il a été suivi en 2004 par le premier plan stratégique du secteur de l'éducation (PSSE) du pays, qui couvrait la période 2004-2015 et a été mis à jour en 2010. Après l'achèvement du PSSE 2010-2015, il s'est écoulé deux ans avant la préparation du plan sectoriel de l'éducation 2017-2020.

Avant 2018, aucun processus de préparation du PSSE n'avait bénéficié d'un ESPDG du Partenariat mondial ou n'avait été guidé par une analyse du secteur de l'éducation (ASE). L'élaboration du PSSE 2010-2015 a été pilotée par le ministère de l'Éducation et des Sports (MES), avec le soutien d'une équipe de consultants externes. Des retards dans la passation des marchés se sont répercutés sur la préparation du PSSE 2017-2020, qui a été conçu en interne par le ministère de l'éducation et des sports sans assistance technique externe.

Les deux plans avaient des lacunes considérables. Ils étaient à la fois ambitieux en ce qui a trait à leur portée et à leur ampleur. Le PSSE 2010-2015 ne comprenait aucun plan d'action annuel ou pluriannuel et présentait un déficit de financement estimé à 8,2 %. Le PSSE 2017-2020 comportait, lui, non seulement un plan d'action pluriannuel, mais aussi une longue liste non hiérarchisée de plus de 65 interventions clés et un déficit de financement de 57 %. Selon les normes de qualité du Partenariat mondial pour les plans sectoriels de l'éducation et les commentaires des parties prenantes extérieures au MES, la qualité du PSSE 2017-2020 était médiocre.

Si la qualité des plans sectoriels de l'éducation et le processus de leur élaboration ne se sont pas améliorés au cours de la période 2010-2017, le processus actuel de préparation du PSSE 2020-2025 semble prometteur et susceptible de produire un plan du secteur de l'éducation plus factuel, plus participatif et plus crédible. L'Ouganda a réalisé sa première ASE en 2019. La majorité des parties prenantes en éducation s'entendent sur le fait que le processus employé a été positif en ce qui concerne la consultation et

que le rapport découlant de l'ASE est une contribution importante au partage des connaissances sur la situation actuelle du secteur de l'éducation en Ouganda. L'engagement commun (de la direction technique du MES et des partenaires de développement) envers l'élaboration d'un PSSE crédible, réaliste et fondé sur des données probantes est plus ferme aujourd'hui que dans le passé, selon les parties prenantes interrogées. Les enjeux semblent importants pour toutes les parties concernées par ce nouveau processus de préparation et d'approbation des PSSE, ce qui le fait paraître différent des processus antérieurs d'élaboration des plans.

Contributions du Partenariat mondial pour l'éducation

Le soutien du Partenariat mondial pour l'éducation apporté à la planification pour le secteur de l'éducation entre 2010 et 2017 n'a pas entraîné d'amélioration significative de la qualité des PSSE. Cependant, la contribution apportée par le Partenariat mondial depuis 2018 semble plus substantielle et son influence sur la planification sectorielle est de plus en plus visible.

PSSE 2010-2015 : L'adhésion de l'Ouganda au Partenariat mondial pour l'éducation et les conditions de financement du Partenariat mondial en 2010 ont très probablement beaucoup influencé le calendrier, le contenu et le processus du PSSE 2010-2015. Cela dit, le pilotage local déjà important du PSSE et le fait que l'ESPDG n'a été créé qu'en 2012 ont réduit la contribution directe du Partenariat mondial au processus d'élaboration du plan.

Le financement ESPDG du Partenariat mondial octroyé en 2013 a eu peu d'influence sur l'élaboration du **PSSE 2017-2020**. Bien que l'objectif ait été d'actualiser le PSSE 2010-2015 et de faire coïncider la période couverte avec la période de financement du nouvel ESPIG (2014-2017), les retards dans le renouvellement du PSSE ont fait en sorte que les réalisations financées par

l'ESPDG ont été jugées moins utiles pour l'élaboration du PSSE de 2017.

PSSE 2020-2025. Le Partenariat mondial a eu une plus grande influence sur la préparation du nouveau plan sectoriel, qui est toujours en cours d'élaboration. Trois facteurs ont principalement contribué à l'amélioration de la planification sectorielle depuis 2018 : i) un dialogue politique coordonné et collectif sur la nécessité de respecter les conditions de financement et les directives du Partenariat mondial, ii) l'ESPDG de 2018, qui a contribué à la réalisation de la première ASE de l'Ouganda tout en favorisant un processus consultatif plus inclusif pour l'analyse et la planification sectorielles, et iii) la fréquence et la qualité du dialogue politique du Secrétariat avec les dirigeants politiques de l'Ouganda, qui a renforcé l'engagement du gouvernement à l'égard du processus de PSSE.

Agent partenaire de l'ESPDG. La grande efficacité de l'UNICEF pour coordonner un processus transparent et inclusif et pour engager un dialogue constructif avec le MES afin de garantir des réalisations de qualité fait généralement consensus.

Des évaluations indépendantes ont été effectuées pour les PSSE 2010-2015 et 2017-2020 comme condition préalable au financement du Partenariat mondial pour l'éducation/IMOA-EPT. Rien n'indique que l'analyse des rapports d'évaluation ait donné lieu à la révision de l'un ou l'autre de ces plans.

Ce que cela signifie pour le Partenariat mondial pour l'éducation

Malgré les efforts déployés pour soutenir l'amélioration de la qualité dans le cadre de la planification du secteur de l'éducation, le Partenariat mondial a eu peu d'influence de 2010 à 2017, pour des raisons liées à la nature du soutien disponible du Partenariat, aux cycles de renouvellement de l'ESPIG et à des facteurs contextuels propres à l'Ouganda, dont la capacité

du gouvernement d'utiliser efficacement ce soutien. Depuis 2018, le modèle opérationnel au niveau des pays du Partenariat mondial semble fonctionner plus efficacement en ce qui concerne la planification du secteur de l'éducation, notamment en raison des conditions de financement du Partenariat mondial, du dialogue politique coordonné et du soutien de l'ESPDG.

Contributions du Partenariat mondial pour l'éducation au dialogue et au suivi sectoriel

État du dialogue sectoriel et du suivi en Ouganda

Dialogue sectoriel : L'Ouganda a une longue tradition de dialogue sectoriel régulier et efficace entre les responsables techniques du MES et les partenaires de développement, qui repose sur une approche sectorielle (SWAp) et un soutien budgétaire sectoriel adoptés depuis longtemps en Ouganda. Pour soutenir l'approche sectorielle, des structures de planification conjointe, de suivi, de dialogue politique et de responsabilité mutuelle ont été mises en place. Le MES a créé le comité consultatif du secteur de l'éducation (CCSE) en 2000. Ce comité, ainsi que le groupe parallèle de bailleurs de fonds partenaires et les revues annuelles du secteur de l'éducation et des sports, ont favorisé la coordination du dialogue politique, le pilotage local et la responsabilité mutuelle aux étapes de planification et de suivi du PSSE.

Bien que les structures de base pour la coordination du secteur et le dialogue politique soient encore opérationnelles aujourd'hui, le dialogue sur le secteur de l'éducation avec les dirigeants politiques de l'Ouganda est devenu plus difficile depuis 2012, les organismes bailleurs de fonds ayant délaissé le soutien par l'entremise du budget. Bien que le groupe de partenaires du développement de l'éducation et le CCSE continuent de se réunir régulièrement, la

majorité des partenaires de développement et des parties prenantes non gouvernementales ont le sentiment que le CCSE ne se réunit pas assez souvent et qu'il ne constitue pas actuellement un forum efficace pour faire avancer le dialogue sectoriel sur les principaux enjeux.

En 2012, le groupe local des partenaires de l'éducation (GLPE) a été créé sous l'impulsion du Secrétariat du Partenariat mondial et s'est concentré exclusivement sur les activités liées au Partenariat mondial. Il a fonctionné en parallèle avec le CCSE et a été particulièrement actif lors de la conception de l'ESPIG. L'ASE de 2019 mentionne le GLPE et le CCSE, mais la majorité des parties prenantes consultées rapportent que le GLPE a été dissous et que ses fonctions ont été intégrées dans le mandat du CCSE vers 2017 afin de ne pas gêner le comité ou dupliquer son travail.

Néanmoins, le fait que le pays ait une approche sectorielle efficace en toile de fond fait en sorte que les parties prenantes de l'éducation font preuve d'un ferme engagement et d'un degré important de responsabilité à l'égard de la coordination et du partenariat dans le dialogue sectoriel. Au niveau technique, le dialogue dans le secteur de l'éducation est utile et efficace au sein des pays en développement partenaires et du MES. Toutefois, certaines lacunes ont été relevées au cours de la période considérée, notamment que le dialogue sectoriel avec les dirigeants politiques du pays aux échelons supérieurs du gouvernement constitue un défi important. En outre, la responsabilité mutuelle a diminué depuis que les pays en développement partenaires sont passés à un soutien hors budget.

Revues du secteur de l'éducation et des sports :

Les revues annuelles du secteur de l'éducation, auxquelles participent le gouvernement, les partenaires de développement et la société civile, ont commencé en 1999. L'Ouganda avait mis en place un cadre rigoureux pour le suivi sectoriel et la responsabilité mutuelle à l'époque de l'approche sectorielle. La majorité des parties prenantes interrogées ont indiqué que les mécanismes mis en place pour la responsabilité

mutuelle avant 2012 étaient très efficaces. Après 2012, la qualité des revues du secteur de l'éducation et des sports a baissé et il y a eu peu de suivi des PSSE. De plus, jusqu'en 2015, Les revues du secteur de l'éducation et des sports comprenaient des missions conjointes sur le terrain et des rapports de mission, mais de telles missions ne sont plus effectuées.

Système d'information sur la gestion de l'éducation (SIGE) et disponibilité des données :

La plupart des parties prenantes interrogées rapportent que les données du SIGE ne sont pas fiables. Il n'y a pas eu de recensement scolaire annuel (fondement du SIGE) depuis 2017, et le système informatisé de gestion des données mis en place au fil des ans grâce au soutien des bailleurs de fonds a connu des difficultés. Le fait que le gouvernement n'a pas classé les données du secteur de l'éducation et la prise de décision fondée sur des données probantes parmi ses priorités est un problème majeur. Toutefois, le contenu de la récente analyse du secteur de l'éducation de 2019 est généralement jugé satisfaisant.

Contributions du Partenariat mondial pour l'éducation

La taille, le calendrier et les modalités de financement de l'**ESPIG** ont contribué de manière significative au dialogue sectoriel, au suivi et à la responsabilité mutuelle. À un moment où les relations entre l'Ouganda et ses partenaires de développement de longue date sont très tendues, le Partenariat mondial a pris un risque et a réitéré sa confiance dans le gouvernement en choisissant d'intégrer ses investissements dans les systèmes gouvernementaux. Tous les membres du groupe de pays partenaires de développement conviennent que sans le Partenariat mondial et son soutien budgétaire, le dialogue sectoriel ne serait pas aussi constructif ou ouvert qu'il ne l'est aujourd'hui. En outre, depuis 2016, le Secrétariat du Partenariat mondial et le président du conseil d'administration du Partenariat mondial

déployent des efforts considérables pour engager un dialogue politique avec les hauts responsables techniques et les ministres de l'Éducation et des Finances au sujet des conditions de financement du Partenariat mondial, en mettant l'accent sur la nécessité d'accroître le financement national du secteur de l'éducation.

Les parties prenantes consultées avaient des opinions divergentes sur les contributions du Secrétariat du Partenariat mondial au suivi sectoriel. Certaines parties prenantes estiment que le Secrétariat a très justement laissé aux parties prenantes locales le soin d'examiner et de traiter la qualité du suivi sectoriel. D'autres parties prenantes estiment que le Secrétariat devrait s'impliquer davantage pour assurer un suivi et une évaluation appropriés du PSSE.

Ce que cela signifie pour le Partenariat mondial pour l'éducation

Le Partenariat mondial a pu miser sur la longue tradition de partenariat et de dialogue coordonnés dans le secteur de l'éducation en Ouganda pour améliorer le dialogue dans le secteur de l'éducation et la responsabilité mutuelle des partenaires de développement, des OSC et du MES pendant la période considérée. Les pays partenaires de développement fournissant un soutien hors budget estiment que le Partenariat mondial et l'ESPIG leur ont permis d'améliorer l'accès et le dialogue avec le MES après 2012. De ce fait, l'ESPIG a essentiellement remplacé l'ancienne approche sectorielle en tant que pôle de dialogue et de responsabilité mutuelle entre le ministère de l'Éducation et des Sports, les pays partenaires de développement et les autres parties prenantes de l'éducation.

Contributions du Partenariat mondial pour l'éducation au financement sectoriel

État du financement sectoriel en Ouganda – 2010-2019

Alors que le **financement public national** de l'éducation en Ouganda a augmenté en valeur absolue, la proportion des dépenses consacrées à l'éducation a continuellement diminué et reste loin du seuil de 20 %. De 2011 à 2017, le budget total de l'éducation a augmenté de 147 % en valeur absolue. Les investissements dans l'éducation en valeur relative restent cependant faibles. La **part des dépenses publiques totales consacrée à l'éducation**, exprimée en pourcentage, a diminué régulièrement au cours de la période visée par l'évaluation, passant de 16,8 % en 2011 à 11,4 % en 2018, et les projections du gouvernement font état d'une nouvelle diminution à 10,3 % pour l'exercice 2019-2020. La diminution des ressources allouées à l'éducation peut être attribuée à un changement des priorités du gouvernement ougandais, malgré son engagement déclaré envers l'augmentation des dépenses en éducation. La tendance à la baisse des dépenses en éducation est antérieure à la période visée par la présente évaluation et était particulièrement préoccupante pour la plupart des parties prenantes consultées, tant au sein du MES que parmi les partenaires de développement et les OSC.

Allocations par sous-secteur. L'enseignement primaire continue à recevoir la plus grande part du budget de l'éducation et reste le sous-secteur prioritaire du MES. La part du budget consacrée à l'enseignement secondaire et à la formation commerciale, technique et professionnelle a fluctué au cours de la période. Seule la part de l'enseignement supérieur a connu une augmentation significative depuis 2011. En ce qui concerne l'enseignement préscolaire, le

gouvernement n'alloue actuellement pas de budget spécifique à ce sous-secteur, qui est entièrement pris en charge par le secteur privé.

Gestion des finances publiques. Les systèmes de gestion des finances publiques en Ouganda sont solides et la reddition de comptes est satisfaisante, tout comme la communication d'informations sur les dépenses et les taux d'exécution du budget. Les intervenants interrogés ont toutefois manifesté leur inquiétude quant à la transparence des décisions budgétaires, ce qui s'est traduit par un affaiblissement des liens entre les budgets pluriannuels et les stratégies sectorielles.

Financement international de l'éducation. Le montant de l'aide publique au développement (APD) au secteur de l'éducation a fluctué entre 97 millions de dollars US et 111 millions de dollars US entre 2008 et 2017. Pendant cette période, l'APD totale à l'Ouganda a augmenté de près de 27 % tandis que la part de l'APD à l'éducation a globalement diminué, passant de 9,3 % à 5,2 %. La composition de l'aide des partenaires de développement a été marquée par une baisse du soutien des bailleurs de fonds multilatéraux au profit d'un soutien plus bilatéral, qui représentait 67 % de l'APD à l'éducation en 2017.

Qualité de l'aide à l'éducation. Si le volume global de l'aide à l'éducation n'a guère changé, les modalités de financement ont connu un changement significatif depuis 2012. Dans la décennie qui a suivi l'enseignement secondaire universel, les principaux bailleurs de fonds ont fourni leur aide par l'intermédiaire du soutien budgétaire sectoriel, ce qui a permis une harmonisation appropriée de l'aide à l'éducation. Depuis 2012, la plupart des bailleurs de fonds agissent par le biais de modalités de financement, dont la majorité est fournie hors budget. La coordination ayant été satisfaisante dans le passé en raison du soutien budgétaire sectoriel, l'alignement des bailleurs de fonds sur les priorités du gouvernement demeure relativement strict. La coordination sectorielle est également excellente, comme en témoigne le

financement commun accordé par plusieurs bailleurs de fonds.

Contributions du Partenariat mondial pour l'éducation

Le soutien financier du Partenariat mondial a contribué de manière significative au secteur de l'éducation en Ouganda. L'ESPIG du Partenariat mondial, qui totalise 100 millions de dollars US, est l'une des plus importantes contributions financières au secteur de l'éducation en Ouganda. De 2015 à 2017, les décaissements du Partenariat mondial ont représenté 12 % de l'ensemble de l'APD à l'éducation et 32 % de l'APD à l'éducation de base.

Modalité de l'ESPIG. L'ESPIG a eu recours à une modalité de projet à budget fixe, ce qui a été considéré comme une approche positive par le MES et les parties prenantes des partenaires de développement, car cette modalité reposait sur les processus et procédures publics existants, contribuant ainsi à un pilotage gouvernemental important du projet, tandis que l'utilisation d'une approche fondée sur les résultats a contribué à améliorer la capacité interne de gestion financière et de gestion de projet. Le recours par le Partenariat mondial à un soutien intégré au budget est également considéré comme un facteur déterminant pour améliorer le dialogue entre le gouvernement et les partenaires de développement et accroître sa transparence. Selon certaines parties prenantes, cela a également montré que, malgré les craintes de corruption, il est possible de travailler avec les systèmes gouvernementaux.

Le plaidoyer et les conditions de financement du Partenariat mondial n'ont eu aucune influence sur le volume des ressources nationales consacrées à l'éducation, malgré l'engagement du gouvernement de l'Ouganda à augmenter le financement public afin de remplir la condition d'octroi de l'ESPIG en 2014. Le Partenariat mondial a permis aux partenaires de développement de s'exprimer d'une seule voix et de manière cohérente lorsqu'ils ont abordé cette

question avec le gouvernement. Les partenaires de développement ont utilisé à de nombreuses reprises la plateforme représentée par le Partenariat mondial pour plaider en faveur d'une augmentation des dépenses publiques en éducation, mais rien ne prouve que cela ait eu un quelconque effet jusqu'à présent. Le Secrétariat a également engagé à maintes reprises des pourparlers avec le gouvernement de l'Ouganda sur cette question, sans résultat.

Ce que cela signifie pour le Partenariat mondial pour l'éducation

Malgré l'influence et le levier importants du Partenariat mondial dans le secteur de l'éducation, le contexte politique en Ouganda rend le dialogue sur le financement national difficile tant pour le Partenariat mondial que pour les partenaires de développement.

Contributions du Partenariat mondial pour l'éducation à la mise en œuvre du plan sectoriel

État de la mise en œuvre du plan sectoriel en Ouganda – 2011-2019

Bien que de nombreuses activités aient été entreprises au cours de la période 2011-2019 considérée, il n'a pas été possible de déterminer si les objectifs du PSSE et les résultats escomptés ont été atteints en raison des lacunes considérables de la planification et du suivi du secteur. La probabilité que les PSSE 2010-2015 et 2017-2020 soient menés à bien semblait très faible en raison des déficits de financement importants, des allocations de fonds peu prévisibles et de cadres de suivi médiocres. Le

MES a de ce fait éprouvé des difficultés pour la planification, la hiérarchisation des interventions, la mise en œuvre et le suivi du plan sectoriel par rapport aux indicateurs et aux objectifs.

Parmi les principales interventions mises en œuvre au cours de la période considérée, citons la poursuite de la mise en application des politiques d'enseignement primaire et secondaire universel par le biais de subventions par élève et de construction d'écoles, l'élaboration et la mise en œuvre d'un nouveau programme thématique au niveau primaire et d'un programme fondé sur les compétences au secondaire, la formation d'instructeurs pour l'éducation de la petite enfance, la mise en œuvre d'un système électronique d'inspection des écoles et l'instauration de plusieurs politiques clés telles que la politique nationale des enseignants et la politique de soins et d'éducation de la petite enfance.

Contributions du Partenariat mondial pour l'éducation

La principale contribution du Partenariat mondial pour l'éducation à la mise en œuvre des PSSE 2010-2015 et 2017-2020 a été le financement de l'ESPIG, qui a soutenu le projet sur l'efficacité des enseignants et des écoles en Ouganda (UTSEP). L'UTSEP est considéré comme l'un des principaux projets financés par des bailleurs de fonds ayant contribué à la mise en œuvre globale des plans sectoriels. Plusieurs interventions clés prévues en vertu des PSSE ont été entreprises dans le cadre du projet, telles que la construction d'écoles, la mise en œuvre du programme d'études primaires, la formation continue des enseignants, la distribution de matériel pédagogique, les inspections scolaires, l'amélioration de la gestion des écoles, l'évaluation des acquis scolaires et l'élaboration de politiques.

Conséquences pour le Partenariat mondial pour l'éducation

La modalité financière de l'ESPIG du Partenariat mondial pour l'éducation et l'utilisation d'indicateurs liés aux décaissements, ont considérablement accru le pilotage de l'UTSEP par le pays, la reddition de comptes et la présentation des résultats des projets. Cependant, le faible contrôle qu'a le MES sur la prise de décision d'ordre financier a fortement entravé la mise en œuvre des interventions prévues dans le PSSE. L'Ouganda se distingue par un contexte unique dans lequel les acteurs gouvernementaux, au moins au niveau central, disposent de capacités techniques suffisantes pour la mise en œuvre des plans sectoriels de l'éducation, mais les acteurs du MES ont peu de pouvoir en ce qui concerne la prise de décisions financières (c.-à-d. quels secteurs et quelles interventions sont financés), ce qui entrave la planification et freine la mise en œuvre des plans sectoriels.

Facteurs autres que les contributions du Partenariat mondial pour l'éducation ayant une incidence sur le changement

Parmi les facteurs qui ont eu une influence favorable sur le changement dans les domaines décrits ci-dessus, on peut citer : (a) une longue tradition de planification du secteur de l'éducation, qui remonte à 1998; (b) une structure d'aide efficace pour la coordination, l'harmonisation et la responsabilité mutuelle, mise en place dans le cadre de l'approche sectorielle (SWAp) et du soutien budgétaire sectoriel; (c) une croissance économique soutenue au cours de la période considérée; (d) des apports financiers importants au secteur de l'éducation par des bailleurs de fonds qui sont des

acteurs de longue date et une augmentation des apports de nouveaux acteurs; et (e) des relations collégiales entre les partenaires de développement du secteur de l'éducation.

Les facteurs qui ont eu une influence défavorable sur le changement comprennent : (i) le contexte politique en Ouganda et le changement de priorités du gouvernement qui ont influé sur le degré d'engagement du gouvernement et la disponibilité du financement public pour les secteurs sociaux; (ii) la dépendance croissante des bailleurs de fonds à l'égard des modalités de projets en raison de la faible efficacité au sein du gouvernement et du peu de confiance que les bailleurs de fonds accordent aux systèmes gouvernementaux, ce qui a entraîné une diminution de la transparence de l'aide extérieure et un affaiblissement de l'effet de levier pour le dialogue politique et la responsabilité mutuelle.

Résultats involontaires du soutien du Partenariat mondial pour l'éducation

L'évaluation n'a relevé aucune preuve d'effets involontaires, positifs ou négatifs, du soutien du Partenariat mondial à la planification sectorielle, au suivi sectoriel et à la mise en œuvre du plan sectoriel, à l'exception de la grande quantité de temps consacré aux processus du Partenariat mondial par rapport à celui consacré à d'autres questions importantes liées au dialogue sectoriel.

Changement au niveau du système

Changement au niveau du système

Au cours de la période considérée (2011-2019), les progrès réalisés au niveau du système en ce

qui a trait à l'accès, à la qualité et à l'efficacité ont été limités en raison de l'insuffisance des investissements publics dans le secteur, en particulier aux niveaux, préscolaire, primaire et secondaire.

Accès équitable

- **Préscolaire** : Le sous-secteur de l'enseignement préscolaire ne reçoit aucun financement public, les écoles étant entièrement prises en charge par le secteur privé. Le sous-secteur a néanmoins enregistré une croissance rapide au cours de la dernière décennie, le nombre d'établissements préscolaires ayant considérablement augmenté.
- **Mise en œuvre de l'enseignement primaire universel et de l'enseignement secondaire universel** : Le financement des programmes d'enseignement primaire universel et d'enseignement secondaire universel a été insuffisant, car les subventions par élève accordées aux écoles n'ont pas augmenté au même rythme que les coûts et l'inflation.
- **Construction d'écoles** : La construction d'écoles n'a pas suivi le rythme des besoins, car les investissements dans les infrastructures scolaires ont été faibles.
- **Programme d'enseignement secondaire universel en partenariat public-privé** : Entre 2007 et 2016, le partenariat public-privé (PPP) a amélioré l'accès à l'enseignement secondaire en subventionnant les frais de scolarité dans les écoles privées participantes. Le programme a couvert près d'un tiers des élèves du secondaire dans le pays. Cependant, malgré des résultats encourageants, le programme est actuellement abandonné progressivement au profit de la construction d'écoles.
- **Parité entre les sexes** : Le gouvernement de l'Ouganda a élaboré plusieurs politiques, stratégies et cadres de travail en matière de parité entre les sexes dans le secteur de l'éducation. Ces mesures visent à réduire les inégalités entre les sexes dans l'éducation et

à s'attaquer aux divers obstacles qui freinent l'éducation des filles.

- **Réfugiés :** Le MES, avec le soutien des bailleurs de fonds, a préparé un plan d'intervention en matière d'éducation pour les réfugiés et les communautés d'accueil pour la période 2018-2021. Le plan indique la marche à suivre pour fournir de meilleurs services d'éducation aux enfants et aux jeunes de 12 districts d'accueil de réfugiés.

Qualité

- **Programmes d'études :** Le ministère de l'Éducation et des Sports a élaboré et mis en œuvre un nouveau programme thématique au niveau primaire qui prévoit un enseignement dans 12 langues locales, dans le cadre du programme d'apprentissage de la lecture en début de scolarité. Ce programme a reçu un appui considérable des bailleurs de fonds et a été mis en œuvre dans 93 districts sur 134 jusqu'à présent. Un nouveau programme d'études fondé sur les compétences a également été élaboré pour le secondaire.
- **Formation et qualifications des enseignants :** Le recrutement et le déploiement efficaces des enseignants posent des problèmes, tout comme la qualité de l'enseignement et de la formation des enseignants dans le pays. Parmi les problèmes, mentionnons la mauvaise qualité de la formation initiale des enseignants, qui sont de ce fait mal préparés et peu qualifiés; la faiblesse de la rémunération et l'insuffisance des primes offertes aux enseignants, qui se traduisent par un manque de motivation de leur part; des disparités dans le déploiement des enseignants, en particulier dans les zones rurales et difficiles d'accès; le taux d'absentéisme élevé des enseignants, attribuable à la faiblesse du suivi, des inspections et de l'encadrement; et l'insuffisance de la formation continue et du perfectionnement professionnel. En 2018, le gouvernement a adopté la politique nationale des enseignants, qui vise à

améliorer la gestion des enseignants, à assurer un recrutement et une répartition des effectifs efficaces et efficients, et à normaliser les pratiques en matière d'enseignement et de gestion. Cette politique n'a pas encore été mise en œuvre.

Gestion du secteur

- **Capacité du gouvernement :** La capacité administrative et technique du gouvernement central est considérée comme satisfaisante. **Cependant, les administrations décentralisées, qui assument de plus en plus de fonctions et de responsabilités, ont dans l'ensemble une faible capacité, car elles manquent de ressources humaines, financières et techniques. Le renforcement des capacités au niveau local a été ponctuel et limité jusqu'à présent, sans approche systémique du renforcement des capacités locales.**
- **Inspections et suivi :** Dans l'ensemble, les systèmes d'inspection et de suivi restent peu efficaces. **En 2009, le MES a révisé ses normes minimales de base (NMB). Des visites de suivi sont effectuées pour vérifier que les NMB sont respectées à tous les niveaux d'enseignement. Toutefois, plusieurs obstacles demeurent en ce qui concerne la rapidité et la qualité des inspections. Si plusieurs initiatives pilotes entreprises au cours de la période considérée visaient à améliorer les services d'inspection, elles ne se sont pas traduites par des améliorations à l'échelle du système.**
- **Système d'évaluation des acquis scolaires (LAS) : L'évaluation nationale des progrès en matière d'éducation (National Assessment of Progress in Education ou NAPE) est effectuée depuis 1996 grâce au financement des bailleurs de fonds. Le Conseil national des examens de l'Ouganda (Uganda's National Examinations Board ou UNEB) a également supervisé les évaluations de lecture en début de scolarité (EGRA), financées par l'UTSEP, et a dirigé la réforme**

sur les évaluations en classe. La pérennité de la NAPE et de l'EGRA est généralement mise en doute, étant donné le manque de financement public et de volonté du MES de les piloter.

Liens probables entre la mise en œuvre du plan sectoriel et le changement au niveau du système

Les liens entre la mise en œuvre des PSSE et les changements au niveau des systèmes sont difficiles à discerner. Bien que les investissements sectoriels aient été alignés sur les objectifs globaux du PSSE, les plans n'étaient pas suffisamment précis ou opérationnels pour permettre des projets de réforme spécifiques qui se seraient traduits par des changements au niveau du système.

Ce que cela signifie pour le Partenariat mondial pour l'éducation

En Ouganda, les PSSE n'ont été que partiellement mis en œuvre en raison de l'évolution des priorités politiques et de la diminution du financement. Leur contribution au renforcement des capacités institutionnelles nécessaires n'a donc pas été suffisante pour permettre les changements au niveau du système. Il est donc nécessaire que la théorie du changement du Partenariat mondial influence les décideurs politiques du gouvernement central tout en améliorant la capacité de gestion des administrations locales.

Acquis scolaires et équité

Changements au chapitre des acquis scolaires, de l'équité et de l'égalité des sexes

L'accès à l'éducation et l'équité en matière d'éducation ne se sont que peu améliorés au cours de la période considérée, en particulier au primaire et au secondaire. Si l'écart entre les sexes a été atténué dans certains cas, des disparités subsistent, en particulier pour les enfants des zones rurales et les enfants marginalisés.

- **Les taux de scolarisation bruts et nets** montrent que l'accès a diminué au primaire et a stagné au secondaire. L'Ouganda est l'un des rares pays d'Afrique subsaharienne pour lequel des tendances défavorables en matière de scolarisation au primaire ont été constatées. Seuls l'enseignement préscolaire, la formation commerciale, technique et professionnelle et l'enseignement supérieur affichent des tendances à la hausse en ce qui concerne la scolarisation.
- **Taux d'achèvement des études et de redoublement.** Aucun progrès n'a été réalisé au chapitre de l'amélioration de l'efficacité interne de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire (dans son ensemble). Les taux d'achèvement des études primaires et secondaires sont demeurés bas au cours de la période considérée, tandis que les taux de redoublement au primaire restent élevés alors qu'ils ont quelque peu diminué au secondaire.
- **Égalité des sexes.** L'écart entre les sexes est favorable aux filles au primaire et quelques améliorations ont été constatées en ce qui concerne la scolarisation des filles au premier cycle du secondaire. La parité a également été atteinte pour ce qui est du taux

d'achèvement des études primaires et l'écart entre les sexes s'est un peu resserré au secondaire. Cependant, les taux de passage du premier cycle au deuxième cycle du secondaire ont reculé pour les filles.

- **Les populations marginalisées**, notamment les enfants des zones rurales, les enfants issus de milieux défavorisés, les enfants handicapés et les enfants des populations réfugiées continuent d'avoir un faible accès à l'éducation.

Peu de progrès ont été réalisés en matière d'**acquis scolaires** au cours de la période 2011-2019 considérée, tant en ce qui concerne la lecture et l'écriture que les mathématiques.

- Selon les résultats de la NAPE, les acquis scolaires se sont améliorés entre 2011 et 2014, mais se sont ensuite détériorés entre 2015 et 2018.
- Les résultats d'Uwezo ne font état d'aucun progrès en ce qui concerne la maîtrise de la lecture, de l'écriture et du calcul entre 2011 et 2018. En outre, les données régionales comparant les acquis scolaires en Ouganda à ceux du Kenya et de la Tanzanie montrent qu'ils sont nettement moindres.
- Les résultats de l'EGRA témoignent d'une amélioration significative de la maîtrise de la lecture et de l'écriture chez les élèves qui ont bénéficié du programme de lecture en début de scolarité. Toutefois, les résultats sont circonscrits aux 27 districts couverts par l'UTSEP et ne concernent que les élèves ayant suivi trois années consécutives du programme.
- **Des disparités importantes au chapitre des acquis scolaires subsistent** entre les districts, entre les zones rurales et urbaines, entre les écoles publiques et privées, ainsi qu'entre les enfants réfugiés et non réfugiés et parmi les enfants handicapés.

Liens probables avec les changements observés au niveau du système

Un petit nombre d'améliorations au niveau de l'impact a été observé au cours de la période considérée. Les problèmes dont il a déjà été question au sujet des investissements insuffisants dans le secteur de l'éducation et de la faible crédibilité de la planification expliquent probablement le nombre restreint d'améliorations parmi les changements au niveau du système et à l'absence de progrès globaux au chapitre des acquis scolaires. Le renforcement insuffisant des capacités institutionnelles, en particulier celles des administrations locales, responsables de la prestation d'une grande partie des services d'éducation, a probablement aussi inhibé les améliorations au niveau de l'impact.

Ce que cela signifie pour le Partenariat mondial pour l'éducation

Les hypothèses sur lesquelles repose la théorie du changement du Partenariat mondial ne sont que partiellement vérifiées en raison du petit nombre de changements au niveau du système dans le secteur, qui s'est traduit par des acquis scolaires médiocres. Bien qu'il existe des données à l'échelle nationale, elles n'ont pas été utilisées pour étayer adéquatement la prise de décision.

Conclusions/ Observations générales

Contributions du Partenariat mondial pour l'éducation

La mission du Partenariat mondial en Ouganda s'est déroulée dans un contexte difficile en raison de plusieurs facteurs, notamment la diminution

des ressources nationales, l'affaiblissement des mécanismes de financement des bailleurs de fonds, la détérioration de la collaboration entre le MES et les bailleurs de fonds et les difficultés liées à la responsabilité financière. Dans ce contexte, le soutien du Partenariat mondial a contribué à relancer le dialogue sectoriel et à donner une nouvelle orientation à la responsabilité mutuelle une fois le soutien budgétaire sectoriel terminé. Les efforts de plaidoyer du Partenariat n'ont pas permis d'augmenter les dépenses internationales ou nationales en éducation ni d'accroître la qualité du financement disponible, bien que le soutien financier direct du Partenariat mondial consacré au secteur de l'éducation ait été significatif en raison du moment auquel il a été accordé, de sa modalité et du montant octroyé.

Les aspects pour lesquels les contributions du Partenariat mondial ont été jugées significatives sont les suivants :

- Amélioration de la base de données probantes et de la qualité de la planification du secteur de l'éducation depuis 2018
- Amélioration du dialogue et de la responsabilité mutuelle dans le secteur de l'éducation.

Les contributions du Partenariat mondial ont été plus modestes pour les aspects suivants :

- **Planification sectorielle** : Le Partenariat mondial a été peu en mesure d'influencer directement l'élaboration des PSSE 2010-2015 et 2017-2020.
- **Suivi sectoriel** : L'évaluation n'a pas permis de recueillir de données probantes de la contribution du Partenariat à l'amélioration du suivi sectoriel en Ouganda, que ce soit par la fourniture de lignes directrices ou d'outils ou par le plaidoyer du Secrétariat.
- **Financement du secteur** : L'ESPIG est la seule contribution du Partenariat mondial au financement du secteur. Le plaidoyer et les conditions de financement du Partenariat n'ont eu aucune influence sur l'amélioration

de la qualité et l'accroissement du montant du financement de l'éducation, malgré un travail important avec le gouvernement sur cette question.

- **Mise en œuvre du plan sectoriel** : Si l'UTSEP, financé par le Partenariat mondial, a apporté une contribution importante à la mise en œuvre de plusieurs initiatives dans le cadre des deux PSSE, certaines parties prenantes ont observé que l'ESPIG aurait pu être utilisé de manière plus stratégique pour instituer de nouvelles réformes sectorielles et pour accroître les capacités institutionnelles.

Nouvelles bonnes pratiques

Voici quelques-unes des nouvelles bonnes pratiques constatées :

- L'expérience de l'Ouganda en matière de coordination du dialogue sectoriel et de responsabilité mutuelle dans le cadre d'un soutien budgétaire général et de l'approche sectorielle de l'éducation jusqu'en 2012 : c'est-à-dire la formulation collective d'engagements conjoints annuels, qui ont été utilisés pour déclencher le versement des fonds dans le cas où le soutien est prévu au budget.
- L'utilisation par l'UTSEP d'une modalité budgétaire prévoyant des indicateurs liés aux décaissements a été efficace pour soutenir l'alignement et l'harmonisation dans un contexte de risque financier élevé.
- Le modèle de partenariat public-privé mis en œuvre dans le cadre de la politique d'enseignement secondaire universel de l'Ouganda a été efficace pour accroître l'accès à l'enseignement secondaire dans un contexte de déficit de financement et de disponibilité limitée des écoles financées par le gouvernement.
- L'approche adoptée par l'Ouganda pour combler les besoins d'éducation des réfugiés est aussi une bonne pratique, car les réfugiés

peuvent circuler librement dans le pays et ont accès aux services publics, notamment aux établissements d'enseignement.

Questions stratégiques pour le Partenariat mondial pour l'éducation

La présente évaluation au niveau des pays suscite les questions d'ordre stratégique suivantes pour le Partenariat mondial, en particulier si l'on considère le contexte et l'historique du soutien budgétaire sectoriel :

- 1) **Quel soutien supplémentaire le Secrétariat du Partenariat mondial pourrait-il apporter pour établir d'autres partenariats et aider les parties prenantes à comprendre comment le modèle du Partenariat mondial peut favoriser stratégiquement des intérêts et des programmes locaux communs?** Le modèle du Partenariat mondial a bien fonctionné en Ouganda parce que les partenariats conclus dans le passé dans le secteur de l'éducation ont été efficaces. Il n'existe cependant pas encore de partenariat local solide dans le secteur de l'éducation et le modèle opérationnel du Partenariat au niveau des pays ne semble pas suffisant pour pousser les parties prenantes à conclure des partenariats ou à s'approprier collectivement le modèle du Partenariat mondial.

- 2) **Comment le Partenariat mondial et le Secrétariat peuvent-ils continuer à investir dans la capacité institutionnalisée de suivi et d'évaluation du secteur de l'éducation, y compris le renforcement du SIGE, et à la soutenir?** Et dans quelle mesure le Secrétariat du Partenariat mondial pourrait-il faire de l'amélioration du suivi et de l'évaluation des performances du secteur de l'éducation un point central de son dialogue politique avec le gouvernement et de son soutien à celui-ci, au même titre que la planification sectorielle et l'élaboration du PSE?

Comment le partenariat doit-il réagir devant un pays partenaire de développement qui privilégie actuellement les investissements dans des secteurs autres que l'éducation? Et comment trouver un équilibre entre la nécessité de remplir les conditions du nouveau modèle de financement (NMF) et celle de prendre en considération d'autres points d'ordre stratégique? Le dialogue politique coordonné par le Secrétariat du Partenariat mondial et les partenaires de développement en Ouganda n'a pas été en mesure d'influencer la disponibilité et la fiabilité du financement national du secteur de l'éducation. Une nouvelle requête d'ESPIG se profilant à l'horizon, cette question devrait mettre à l'épreuve le partenariat du Partenariat mondial pour l'éducation en Ouganda.