

L'Education en Haïti **La Voie du Progrès**



Partenariat pour la Promotion
de la Réforme de l'Education
dans les Amériques

Par Laurence Wolff

© 2008 Partenariat pour la Promotion de la Réforme de l'Education dans les Amériques (PREAL)
Tous droits réservés.

Pour obtenir des copies supplémentaires, contacter PREAL au Dialogue Interaméricain.
Ce rapport peut être téléchargé à partir du site www.preal.org/publicacion.asp.

Dialogue Interaméricain
1211 Connecticut Avenue, NW, Suite 510
Washington, DC 20036
202-822-9002
Courriel: iad@thedialogue.org
Sur Internet: www.thedialogue.org and www.preal.org

Citation: Wolff, Laurence. 2008. *Education in Haiti: The Way Forward*.
Washington, DC: PREAL

ISBN: 0-9800777-6-1
Seconde édition
Publié aux USA

Conception et design: Studio Grafik
Couverture: Chloe Brown
Crédits photos: Chantal Regnault

L'Education en Haïti **La Voie du Progrès**



Partenariat pour la Promotion
de la Réforme de l'Éducation
dans les Amériques

Par Laurence Wolff

Mai 2009

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ACDI	Agence Canadienne pour le Développement International
CINDE	Centre de Recherches pour le Développement
DAEPP	Direction d'Appui à l'Enseignement Privé et du Partenariat
EPT	Education Pour Tous
FOCAL	Fondation Canadienne pour les Amériques
FOKAL	Fondation Connaissance et Liberté
FONHEP	Fondation Haïtienne de l'Enseignement Privé
IAD	Dialogue Interaméricain
BID	Banque Interaméricaine de Développement
INFP	Institut National de Formation Professionnelle
MENFP	Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle
ONAPE	Office National de Partenariat en Education
PREAL	Partenariat pour la Promotion de la Réforme de l'Education dans les Amériques
PRONADE	Programme National pour le Développement de l'Education
NU	Nations Unies
USAID	Agence des Etats-Unis pour le Développement International

REMERCIEMENTS

Cette étude s'inspire d'une réunion tenue à Atlanta en Février 2007, conjointement organisée par le Dialogue Interaméricain et la Fondation Canadienne pour les Amériques (FOCAL), sur le rôle du secteur privé dans l'amélioration de l'enseignement en Haïti. Cette étude bénéficie de deux réunions d'experts à Washington, DC, de la visite de l'auteur en Haïti en Décembre 2007 et d'une série de discussions avec les experts listés en Annexe I.

L'auteur aimerait remercier Jeffrey Puryear et Michael Lisman pour avoir sollicité cette étude et pour leurs commentaires sur les versions préliminaires, Peter Hakim et Dan Erikson pour leurs conseils et pour avoir aidé à établir des contacts clés et Chantal Regnault pour son assistance inestimable lors de la visite de l'auteur en Haïti.

Les activités de PREAL sont rendues possibles grâce au généreux soutien du peuple Américain à travers l'Agence des Etats Unis pour le Développement International (USAID), de la Banque Interaméricaine de Développement, de la Fondation GE, de l'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire (I.E.A.) et de la Banque Mondiale, entre autres. Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur; il ne représente pas nécessairement les opinions de PREAL ou de ses bailleurs.

TABLE DES MATIERES

ESUME ET RECOMMANDATIONS PRINCIPALES	1
LA SITUATION ACTUELLE DE L'ENSEIGNEMENT EN HAÏTI	3
DES EVOLUTIONS ENCOURAGEANTES	8
LES PRIORITES POUR L'AVENIR	10
Vers un Etat Performant	10
Ecoles Privées à Buts Publics	11
Les Buts Proposés, par Niveau D'enseignement.....	11
LES DEFIS RENCONTRES PAR LES PARTIES PRENANTES	14
Au Niveau du Gouvernement	14
Au Niveau du Secteur Privé	14
Au Niveau des Organismes de Financement.....	14
ANNEXES	16
I. Personnalités Rencontrées	17
II. Documents Consultés.....	18
III. Ecoles Visitées	20

LISTE DES TABLEAUX

Tableau I: Les indicateurs de la qualité de l'éducation, 2006	3
Tableau II: Les taux brut et net de scolarisation (public et privé).....	3
Tableau III: Les indicateurs financiers de l'éducation en Haïti.....	3
Tableau IV: Analyse des dépenses moyennes par élève et par niveau d'enseignement.....	4
Tableau V: Scolarisation publique / privée en 2006	5

Education en Haïti

La Voie du Progrès

Cette étude vise à identifier les problèmes principaux ainsi que les options de politiques qui pourraient guider ceux qui cherchent à améliorer l'éducation en Haïti. Elle met l'accent sur la clarification et le renforcement du rôle de l'Etat – et des principaux acteurs en dehors de l'Etat- dans l'éducation. Elle commence par une présentation de la situation actuelle de l'éducation ainsi que de ses évolutions récentes, et se termine par une discussion autour des actions que l'Etat et d'autres acteurs pourraient entreprendre pour que l'éducation commence à répondre aux besoins de la population haïtienne. Au lieu de reproduire les analyses existantes du secteur, le rapport cherche à identifier les approches qui ont fait leurs preuves basées sur des pratiques internationales et indépendantes d'un gouvernement ou de toute agence de financement.

Résumé et principales recommandations

Les parents de plus de deux millions d'élèves haïtiens font d'extraordinaires sacrifices économiques pour apaiser la soif d'éducation profondément ancrée dans la société haïtienne. Beaucoup d'autres parents feraient des sacrifices semblables s'ils en avaient les moyens. Dans ce contexte, il est alarmant de constater que le système éducatif haïtien soit si profondément déficient.

Bien qu'il n'existe pas de statistiques fiables et à jour, Haïti a de loin les plus bas taux de scolarisation, d'achèvement d'études et d'alphabétisme que n'importe quel autre pays de l'hémisphère occidental. Un grand nombre de cas relevés suggèrent des conditions d'apprentissage inappropriées et un faible taux de promotion. Les écoles privées assurent presque 80% de la scolarisation et varient énormément en qualité. De plus, les obstacles au changement sont nombreux, d'autant que les intérêts particuliers tendent à résister au changement qui pourrait affecter les pratiques existantes.

Malgré la pauvreté et les nombreuses autres priorités urgentes de l'Etat Haïtien, on note des évolutions encourageantes qui vont dans le sens du progrès. Les responsables de l'Etat reconnaissent de plus en plus le besoin d'un changement fondamental ainsi que le rôle qu'ils doivent jouer pour son accomplissement. Le secteur haïtien de l'école privée a commencé à s'organiser pour améliorer sa propre gestion et pour initier un dialogue constructif avec le gouvernement. Le secteur des affaires a commencé à s'intéresser et à soutenir l'éducation. Il est prêt à jouer un rôle plus important et plus significatif. Les bailleurs de fonds sont de plus en plus disposés à investir dans l'éducation haïtienne, pourvu que les politiques mises en oeuvre soient adaptées. De nouvelles initiatives prometteuses sont en cours.

Pour atteindre les objectifs d'un système éducatif qui réponde aux besoins du pays, il ne faut ménager aucun effort afin de créer une présence effective du gouvernement qui se concentre prioritairement sur l'amélioration de l'enseignement et l'efficacité du système. Il n'y a pas d'alternative à un rôle vigoureux et performant de l'Etat, basé sur un réel leadership, des politiques pertinentes, un engagement pour une mise en oeuvre et une gestion efficace du système éducatif.

En même temps, au moins pour l'instant, la majeure partie des objectifs du gouvernement en éducation sera plus efficacement atteinte à travers un renforcement de son engagement avec le secteur privé et un encadrement de ce

secteur. D'autres acteurs clés, tels que le secteur privé des affaires et les organismes de financement internationaux, devraient coordonner leur assistance dans cette phase de transition et devraient être prêts à participer à ce processus qui s'inscrit sur le long terme.

A cet effet, cette étude propose les recommandations suivantes:

Renforcer les capacités du gouvernement. Le gouvernement doit privilégier un enseignement de qualité en définissant, puis en mettant en oeuvre des politiques solides et pertinentes en faveur de toutes les écoles, qu'elles soient publiques ou privées. Les politiques et programmes devront mettre l'accent sur la transparence et la cohérence des financements et de la prise de décision, l'élaboration et le renforcement des normes, l'évaluation des progrès, l'utilisation des incitations financières pour encourager l'amélioration des écoles et la promotion de la qualité et de l'équité. Des objectifs intermédiaires réalistes doivent être définis à partir des ressources financières attendues. Le degré d'atteinte de ces objectifs devrait être l'objet d'un suivi indépendant.

S'engager pleinement dans la mise en place d'un système de partenariat public-privé. Le gouvernement n'a pas besoin d'être l'unique, ou même le principal pourvoyeur des services éducatifs. Le secteur privé, prédominant en Haïti, peut fournir des services rentables d'éducation, s'ils sont accompagnés d'une supervision appropriée du ministère et d'un programme de motivation et de responsabilisation. C'est dans un tel contexte, que des fonds publics peuvent et doivent être utilisés pour soutenir des institutions privées. Beaucoup de services éducatifs tels que l'organisation des examens et concours, les services de statistiques, de formation pédagogique et d'enseignement à distance, souvent considérés comme devant être de la prérogative de l'Etat peuvent être sous-traités. Les politiques de gestion devraient rendre les institutions publiques plus performantes et plus efficaces, en utilisant certaines approches d'encadrement, de motivation, et de responsabilisation pratiquées dans le secteur privé.

Améliorer le système d'information. Le système de collecte de statistiques de l'éducation et les systèmes d'évaluation des élèves devraient être renforcés. Le système d'évaluation devrait être modernisé et informatisé et un accent devrait être mis sur l'administration de tests diagnostiques basés sur des échantillons de données recueillies dans les classes du

premier cycle du fondamental. Plusieurs de ces services peuvent être fournis par des contractants privés à travers un processus concurrentiel d'appel d'offres. Les statistiques, surtout celles qui concernent la performance de l'école, doivent être mises à la disposition du public.

Étendre à grande échelle les programmes pilotes réussis. Les programmes pilotes qui ont déjà été développés et qui ont connu du succès, tels que l'enseignement par radio, les formations pédagogiques à court terme et les méthodes d'apprentissage accéléré pour les enfants sur-âgés, devraient être étendus au niveau national.

Formuler des réglementations appropriées. Le secteur privé de l'éducation devrait voir plus loin que ses propres intérêts. Il doit aider à déterminer des normes minimales pour ses fournisseurs de services d'enseignement et développer les capacités de mesurer objectivement le progrès général en enseignement. Les parents doivent avoir des informations fiables, le financement attribué au gouvernement doit être alloué par celui-ci à travers un mécanisme contractuel transparent et concurrentiel et les institutions à but non lucratif doivent apprendre à y participer de manière efficace et à développer une mentalité d'entrepreneuriat.

Expérimenter des approches mixtes public-privé qui ont réussi ailleurs. Le gouvernement, le secteur privé et les bailleurs de fonds doivent tester et évaluer à l'intérieur du contexte haïtien des modèles mixtes public-privé développés ailleurs y compris des modèles d'écoles gérées par la communauté mais financées avec des fonds publics, des écoles de concession, des contrats de performance, de gestion commerciale de la formation professionnelle/technique, des bourses publiques pour des études dans des écoles privées et des mécanismes de financement concurrentiels.

Etablir un "groupe de réflexion" sur l'éducation. Le secteur privé devrait établir une institution indépendante et neutre qui fournirait des diagnostics objectifs de l'éducation et des politiques éducatives en Haïti. Son objectif principal serait de faire le suivi du progrès au delà du bas niveau de référence actuel et de veiller à ce que le gouvernement aussi bien que le secteur privé soient tenus responsables de l'atteinte de leurs propres objectifs.

Soutenir l'ensemble du système éducatif. Bien que l'éducation de base doive continuer d'être la première priorité, sont aussi nécessaires la réforme des politiques et des investissements spécifiques dans la formation technique/professionnelle, le secondaire et l'enseignement supérieur. Un accent particulier serait mis sur l'expansion des partenariats public-privé à ces niveaux là.

Se concentrer sur l'apprentissage. Chaque action de chaque partie prenante doit viser un objectif unique: celui d'améliorer la qualité des apprentissages chez l'élève, en particulier 'un' apprentissage qui vise l'excellence et qui lie la théorie à la pratique, encourage l'innovation et la

coopération dans la résolution des problèmes. Si ces améliorations ne sont pas mises en œuvre, toute restructuration, réorganisation ou partenariat sera voué à l'échec.

Développer une vision à long terme. Un progrès durable dans l'éducation haïtienne prendra des années, voire des décennies, avant d'aboutir. Il exigera un encadrement considérable et un suivi continu. Les organismes de financement doivent encourager la mise sous contrats des prestataires de services et offrir une assistance stable et à long terme. Ils doivent mettre l'accent sur une meilleure coordination entre les politiques et les approches utilisées.

La situation actuelle de l'éducation en Haïti

Vue d'ensemble

Le niveau de développement d'Haïti est comparable à celui de certains des pays les plus pauvres d'Afrique. Il est estimé que 54% de la population haïtienne vit avec moins d'un dollar par jour. La récente hausse des prix des denrées alimentaires au niveau international a rendu la vie des citoyens ordinaires encore plus difficile, et la faim est une réalité pour les plus pauvres. Pendant des décennies, le pays a souffert d'instabilité politique et de violence. Durant ces dernières années, la situation de sécurité s'est quelque peu améliorée. Cette amélioration est due en grande partie à la performance de plus de 9000 soldats des Nations Unies basés en Haïti, mais aussi à un leadership du gouvernement de plus en plus efficace. Il reste beaucoup à faire, cependant, pour promouvoir une sécurité alimentaire et sociale stable ainsi que la stabilité économique et politique.

Il n'est alors pas surprenant qu'Haïti ait, de loin, le système éducatif le moins performant des Amériques (voir les **tableaux I et II**). Les indicateurs de l'éducation ressemblent plus à ceux de quelques pays d'Afrique sub-saharienne qu'à ceux de ses voisins en Amérique Latine ou dans les Caraïbes. Moins de la moitié de la population adulte est alphabétisée (comparé à 69% au Guatemala, l'avant dernier pays de l'hémisphère en terme d'alphabétisme) et seuls deux tiers des élèves achèvent l'école primaire. Bien que les données statistiques disponibles soient en général dépassées et que leur exactitude soit peu fiable, il y a peu de doute sur les niveaux généralement bas de scolarisation, d'apprentissage et de performance.

En 2006, le budget total de fonctionnement alloué par le gouvernement haïtien à un système éducatif qui sert plus de 2 millions d'enfants était estimé à 83 millions de dollars au total, ou l'équivalent de 41 dollars par élève. Les **tableaux III et IV** présentent une vue d'ensemble du financement et du coût de l'éducation. Ils montrent que la dépense publique en éducation en termes de pourcentage du PIB, environ 2%, figure parmi les plus faibles du monde. C'est en grande partie la conséquence imputable à la faible mobilisation des ressources fiscales par le gouvernement. En revanche, les dépenses privées en éducation, qui s'élevaient à de 6,6% du PIB sont les plus élevées au monde.

Tableau I: Indicateurs de la Qualité de l'Enseignement, 2006 (approximatif)

Pourcentage des élèves sur âgés dans le primaire	72%
Taux d'alphabétisme de la population âgée de 13 ans et plus	43%
Pourcentage des élèves sur âgés du secondaire	78%
Taux approximatif d'achèvement du cycle primaire	67%
Pourcentage d'enseignants du primaire formés	20%
Taux de passage en sixième année	66%
Ratio élèves/enseignant, niveau primaire	46:1
Taux de passage en 9e année	57%
Durée de l'année scolaire	142 à 185 jours

Source: MENFP 2007, Banque Mondiale 2007

Tableau II: Taux brut et net de scolarisation¹ (Public et Privé)

	Brut	Net
Préscolaire	67%	56%
Education de Base	136%	76%
Premier et Second Cycle du Secondaire	46%	22%

Source: MENFP 2007

Tableau III: Indicateurs financiers de l'Education haïtienne
En dollars US et basé sur des estimations officielles pour l'année 2006

Population Totale	8.7 million
PIB par habitant	\$414
Dépense publique sur les coûts de fonctionnement du système éducatif	\$82.9 million
Dépenses totales annuelles approximatives en enseignement privé	\$ 276 million
Dépenses publiques en enseignement en pourcentage du PIB	1.97%
Dépenses totales privées en enseignement privé, en pourcentage du PIB	6.57%
Dépenses totales (privées et publiques) en éducation en pourcentage du PIB	8.54%
Pourcentage des dépenses publiques allant aux coûts courants de l'éducation	18.5%

Source: MENFP 2007

1. Les taux bruts de scolarisation sont obtenus en divisant la scolarisation totale par l'âge de la population scolarisée pour chaque niveau d'enseignement. Les taux nets de scolarisation sont calculés en divisant le nombre d'élèves dans une cohorte donnée par le nombre d'enfants en âge de scolarité correspondants. La différence prononcée entre ces deux taux en Haïti est le résultat de redoublements et de scolarisation des sur-âgés.

Tableau IV: Analyse des dépenses par élève par niveau d'enseignement

En dollars US et basé sur les estimations officielles pour l'année 2006

	Public	Privé
Préscolaire	\$81	\$63
Education de base (Fondamental 1-2)	\$136	\$109
Premier cycle du secondaire (Fondamental 3)	\$65	\$90
Second cycle du secondaire (Secondaire)	\$69	n/a
Enseignement supérieur	\$248	n/a
Professionnel/Technique	n/a	n/a

Source: MENFP, 2007

Il convient aussi de noter que la plupart de ces fonds publics ne sont pas dépensés en faveur de la grande majorité des élèves dans le système (ceux qui sont inscrits dans les écoles privées).

Le préscolaire et l'enseignement primaire

Le taux brut de scolarisation au préscolaire est estimé à 67%; le privé en absorbe la quasi-totalité. Qu'il soit privé ou public, l'enseignement à ce niveau est presque universellement de très mauvaise qualité et sans supervision ni standards minima.

Au niveau primaire, Haïti est loin d'atteindre les buts fixés par Education Pour Tous (EPT) qui consistent à mettre en place six ans d'éducation fondamentale de qualité avant l'année 2015. Présentement, on estime que seuls les deux tiers des enfants qui entrent dans le système finissent l'école primaire et beaucoup ne commencent même pas l'école (bien qu'il soit difficile de chiffrer le nombre exact). La scolarisation en première année d'école primaire est de 574.000 élèves comparée aux 204.000 en sixième année. Bien que le taux total de redoublement au primaire soit estimé à 13%, en réalité, ce nombre atteint probablement le double². Presque les trois quarts des élèves d'école primaire ont deux ans (ou plus) de plus que leur niveau scolaire indique et seuls les deux tiers des élèves en sixième année d'école primaire réussissent l'examen national de la sixième année. Presque 80% des enseignants d'école primaire n'ont aucun diplôme officiel les habilitant à enseigner.

Comme déjà noté, il y a des contraintes financières considérables et à long terme relatives à la mise en place d'un enseignement fondamental gratuit et de qualité pour tous les élèves. Par exemple, même au coût délibérément sous-estimé de 100 dollars par élève, le gouvernement haïtien va devoir dépenser plus de 200 millions de dollars par an pour soutenir chacun de ses élèves à l'école fondamentale. Ce montant serait plus du double de ce que le gouvernement haïtien dépense actuellement.



Ecole privée élémentaire, Cite Soleil

Il existe des preuves anecdotiques aussi bien que des preuves de plus en plus documentées établissant que beaucoup d'enfants apprennent très peu dans les écoles haïtiennes³. Bien que les services d'enseignement soient effectivement délivrés dans certaines écoles primaires, la plupart d'entre elles présentent les caractéristiques suivantes: un surpeuplement extensif, des conditions physiques précaires (par exemple des maisons de particuliers, des cabanes à toit en étain), un bruit assourdissant, une désorganisation et beaucoup de pertes de temps, beaucoup d'élèves sur âgés et des enseignants qui n'ont qu'une éducation secondaire incomplète. Des estimations globales ne sont pas disponibles sur le nombre d'écoles offrant une éducation, répondant aux normes minimales.

Education secondaire et Professionnelle/Technique

Bien que moins accessible aux élèves haïtiens, l'enseignement secondaire et professionnel ou technique n'en est pas moins de très mauvaise qualité. Les écoles publiques sont souvent fortement surpeuplées, très mal gérées, et manquent de personnel qualifié et de supervision du Ministère de l'Education Nationale. Les lycées publics ne disposent pas de laboratoires ou de bibliothèques; souvent l'enseignant est celui qui possède l'unique livre de la classe. Les écoles de formation professionnelle ou technique, aussi bien privées que publiques, ont peu ou pas du tout d'équipement. Un impôt spécialement prélevé pour financer la formation technique ou professionnelle entre en réalité dans les coffres du trésor public plutôt que de servir à contribuer aux efforts de formation. L'enseignement et l'apprentissage, même dans les écoles professionnelles, sont souvent basés sur la répétition et la mémorisation.

2. L'expérience de par le monde montre que le redoublement dans les pays très pauvres est sous-estimé parce que les enfants changent d'écoles ou abandonnent leurs études puis se réinscrivent et aussi parce que les directeurs d'écoles n'ont aucun intérêt à faire un compte-rendu exact du nombre de redoublements.

3. Une étude récente de l'apprentissage dans la ville de Maïssade (DeStefano et Miksic) a montré que 60% des élèves de la troisième année ne pouvaient pas lire un texte en créole en plus de trente mots par minutes. La définition acceptée de l'alphabétisme est la capacité de lire un texte à la vitesse minimum de soixante mots par minute.

L'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur public est actuellement assuré par l'Université Nationale d'Haïti, avec plus de 28,000 étudiants répartis à l'intérieur et aux alentours de Port-au-Prince. Elle ne produit que 600 diplômés par an. Cette institution jouit d'une autonomie accordée par la constitution, bien qu'il existe une ambiguïté à propos de qui, entre l'université publique et l'Etat, est responsable de l'ensemble du système éducatif post-secondaire. On estime à 12,000 le nombre d'étudiants inscrits dans des institutions d'enseignement supérieur privées, dont seulement trois d'entre elles sont officiellement reconnues par le gouvernement et jouissent d'une qualité relative. Le taux net de fréquentation dans des institutions d'enseignement supérieur en Haïti est parmi les plus bas du monde et beaucoup d'étudiants qui ont le niveau requis (et les moyens financiers) nécessaires choisissent d'aller étudier en République Dominicaine, au Canada, ou aux Etats-Unis.

Comparaison de l'enseignement public à l'enseignement privé

A l'exception de l'enseignement supérieur, les écoles privées en Haïti représentent 80% de l'ensemble de la scolarisation et desservent la grande majorité des étudiants haïtiens (voir le tableau V ci-dessous). Il y a juste trente ou quarante ans, le secteur privé était important mais n'accueillait pas la majorité des étudiants. Avec l'instabilité politique constante et le déclin économique, l'enseignement privé est devenu l'alternative par défaut à un secteur public défaillant. Depuis 1970, alors que les inscriptions dans les écoles privées ont constamment augmenté, les inscriptions dans les écoles publiques ont stagné et la population en âge de scolarisation a rapidement augmenté.

La gestion du système éducatif public est profondément déficiente à tous les niveaux. Les enseignants ne sont pas payés à temps (certains n'ont pas été payés depuis plus d'un an) et le processus de sélection est réduit au minimum. Les directeurs d'école y jouent un rôle mineur ou insignifiant et il y a peu de sanctions et peu de supervision. Les statistiques de l'éducation sont jusqu'à présent recueillies manuellement et les statistiques les plus récentes datent de 2002.

Tableau V: Scolarisation Publique / Privée, 2006 (approximatif)

	Public	Privé	Total
Enseignement Élémentaire (Fondamental 1-2)	390.000	1.716.000	2.106.000
Premier Cycle du Secondaire (Fondamental 3)	87.400	248.900	336.300
Second Cycle du Secondaire (Secondaire)	55.400	181.800	237.200
Enseignement Supérieur	28.000	12.000	40.000

Source: MENFP, 2007.

Il faut noter que ces chiffres sont estimés pour l'année 2006 mais reflètent les données de 2002-2003, l'année à laquelle remontent les plus récentes statistiques de l'éducation.



Quelques élèves dans une école privée, Jacmel

Alors que le gouvernement n'exerce que peu de contrôle de la qualité des écoles publiques, il ne contrôle presque pas la grande majorité des écoles privées dans le pays. Trois quarts des écoles privées opèrent sans autorisation ou licence délivrée par le ministère de l'éducation. En pratique, ceci signifie que n'importe qui peut ouvrir une école à n'importe quel niveau, faire de la publicité pour recruter des élèves et embaucher des enseignants sans avoir à remplir des critères minima. Les institutions de contrôle de la qualité tels que l'Institut Pédagogique National, établi il y a 30 ans, ou l'Institut National de la Formation Professionnelle (INFP) ont disparu ou ont presque cessé de fonctionner par manque de financement ou d'intérêt.

Dans le secteur de l'enseignement privé, trois principales sous-catégories d'écoles ont émergé. La première sous-catégorie, et peut être la plus importante, est constituée d'écoles à but lucratif gérées par des entrepreneurs qui démontrent peu de sens pédagogique, avec des locaux précaires, peu ou pas du tout de livres et des enseignants et directeurs d'école sans formation. Ces écoles sont mieux connues sous le nom d' "écoles borlettes" ou "écoles loterie" peut être parce que "c'est par hasard que les enfants y apprennent quoi que ce soit" comme certains le suggèrent. Les églises catholiques et évangéliques aussi bien que certaines écoles laïques gèrent un autre groupe d'écoles privées. Certaines de ces écoles offrent une formation (quoique traditionnelle) de qualité, où l'accent est mis sur la discipline et un apprentissage adéquat. Cependant certaines d'entre elles opèrent aussi dans des conditions précaires, avec un personnel possédant peu ou pas du tout de qualifications professionnelles. Une troisième sous-catégorie est composée "d'écoles communautaires" qui sont financées par des fonds de provenances diverses qu'une communauté locale donnée a su mobiliser. Ces écoles font payer des frais de scolarité très bas et sont aussi d'une très faible qualité.

Seules quelques écoles privées, la plupart concentrées autour de la capitale et accessibles aux riches (et à un nombre limité de bénéficiaires de bourses) offrent une éducation qui répond aux critères internationaux de qualité.

La profession d'enseignant

Beaucoup diront que la faible qualification des enseignants est la principale cause de la mauvaise qualité de l'enseignement en Haïti. Le manque de niveau minimal de formation des enseignants constitue peut être le problème le plus important. On estime que 79% des enseignants, dont 10% dans les zones rurales, n'ont pas plus qu'un début de formation secondaire (9^e année de scolarité). La formation des enseignants est assurée par des écoles normales privées qui ne sont pas supervisées par l'Etat.

Les enseignants des écoles privées sont payés beaucoup moins que ceux du secteur public. En 2004, les salaires moyens des enseignants des écoles publiques étaient l'équivalent de deux fois⁴ la moyenne du PIB par habitant qui s'élevait à 450 dollars et de deux à trois fois plus élevés que ceux des enseignants des écoles privées. On constate que beaucoup d'enseignants formés choisissent de rester au chômage en attendant de trouver des opportunités plus payantes dans les écoles publiques. Un emploi d'enseignant dans une école publique est cependant beaucoup plus difficile à trouver qu'un emploi dans le privé.

Les enseignants dans le privé comme dans le public font face à des obstacles dans le cadre de leur emploi et reçoivent peu, voire pas du tout, d'appui, de supervision ou d'évaluation. Même les enseignants haïtiens qui ont été bien formés sont handicapés par des effectifs de plus de 50 élèves par classe, un manque de matériel didactique ou l'absence de curricula et des salaires qui sont chroniquement en retard. Les cinq syndicats d'enseignants que compte Haïti ont connu beaucoup de tensions avec le gouvernement, caractérisées par de nombreuses grèves, pour le paiement des arriérés de salaires et un taux élevé d'absentéisme chez les enseignants.

Les examens

De nombreux observateurs se demandent combien et comment les élèves font des apprentissages dans les écoles haïtiennes, et malgré les décennies d'instabilité, le ministère de l'éducation a constamment organisé des examens de passage⁵ "exigeants" qui sont administrés à tous les élèves de sixième, neuvième, onzième et douzième année de scolarité des écoles publiques et des écoles privées reconnues. Le contenu de ces examens est similaire à ceux administrés en France il y a quarante ans et dans les pays

d'Afrique francophone jusqu'à présent. Ce système d'examens administrés à tous les élèves présente un contraste évident avec celui qui caractérise la plupart du reste de l'hémisphère et qui consiste à administrer les examens à un échantillon d'élèves seulement.

Bien qu'il soit possible qu'il y ait trop de ce type d'examen dans le système pour qu'ils soient utiles, ils constituent un élément potentiellement positif du système éducatif. Ils présentent une utilité potentielle en terme de politiques, planification et responsabilisation, à condition qu'ils soient améliorés de manière significative. Actuellement, ces examens sont corrigés à la main par un groupe sélectionné d'enseignants, qui continuent souvent d'être payés bien après la fin de leur service. D'après certaines informations, le ministère de l'éducation fermerait ses portes durant trois mois pendant l'été pour corriger les examens. Il y a des allégations de fraude.

La langue d'instruction

Bien que la langue initiale d'enseignement dans les écoles primaires en Haïti soit le créole, le processus de passage du créole au français n'apparaît pas de manière évidente. L'examen national de la sixième année de scolarité est administré entièrement en français (à l'exception de l'épreuve de créole) et l'enseignement secondaire est en principe dispensé entièrement en français. D'après plusieurs sources, la qualité de l'enseignement en français, écrit aussi bien que parlé, s'est détériorée de manière significative. Il existe également de nombreuses différences entre les régions, les niveaux d'enseignement et les matières en ce qui concerne la langue d'enseignement. Cette remarque est importante quand on sait que le français continue d'être la langue "officielle" d'Haïti et les communications formelles au sein du gouvernement et du secteur privé se font en français.

La demande en éducation

En dépit de ces problèmes qui affectent le système dans sa totalité, la soif d'apprendre est évidente chez tous les Haïtiens qui réalisent que l'éducation est un moyen d'échapper à la pauvreté. Ceci est confirmé entre autres par la volonté des parents pauvres de déboursier des sommes d'argent relativement élevées pour envoyer leurs enfants à l'école. Le coût moyen de scolarité dans une école primaire privée est estimé à 85 dollars -135 dollars si on ajoute le coût des livres et uniformes - une charge énorme dans un pays où le revenu par habitant est de 450 dollars. L'intensité de la demande d'éducation peut aussi être perçue lors des visites dans les écoles. On peut alors observer que, lorsqu'ils sont en train de recevoir un enseignement efficace, les jeunes Haïtiens y prêtent une attention religieuse.

4. Il convient de constater que ce pourcentage, bien qu'il reflète le faible PIB haïtien, est presque le double de la moyenne des pays de l'OCDE.

5. "Examen de passage" signifie un examen que les élèves doivent réussir afin de passer au niveau d'enseignement suivant.

Les obstacles à l'amélioration de l'éducation

Pourquoi l'éducation en Haïti est-elle de si faible qualité? Il est clair que les problèmes ne sont pas spécifiques à l'éducation mais sont d'ordre systématique et bien ancrés dans l'instabilité politique d'Haïti, de même que la pauvreté et l'absence de croissance économique. Face à la stagnation économique, certains soutiennent que le souci prépondérant est la "recherche de la rentabilité". C'est-à-dire qu'économiser une partie de ses maigres ressources est plus souvent avantageux que d'essayer de multiplier ces ressources. Il semble qu'en Haïti, il y ait une aversion pour l'innovation et/ou la transparence, ce qui s'est avéré dangereux financièrement et même physiquement.

Une partie du problème est due au fait que le gouvernement a été incapable de mobiliser des ressources fiscales dans une économie de subsistance. Les problèmes de sécurité et de gouvernance ont poussé plusieurs bailleurs de fonds à se tenir à l'écart du financement du secteur de l'éducation. Les besoins croissants de ce secteur ne peuvent cependant pas être ignorés: les enfants et les jeunes âgés de 0 à 14 ans composent 43% de la population –beaucoup plus que la moyenne dans la région- ce qui rend la charge financière de l'amélioration de l'éducation particulièrement lourde.

Un problème très évident est que l'Etat s'est impliqué de manière minimale dans la mise à disposition et l'encadrement de services éducatifs, ce qui a laissé Haïti dépourvu de tout standard de qualité en éducation. Pendant des décennies, on note peu d'intérêt porté au secteur public de l'éducation et une rotation constante de ministres et du personnel de l'éducation. Cette situation a pour résultat qu'on finit par considérer les postes en éducation comme faisant partie d'un système bien établi de privilèges plutôt que comme un service social crucial. Avec un système inadéquat de supervision, les intérêts particuliers – les enseignants et leurs syndicats, les autorités et les bureaucrates de l'éducation - ont résisté au changement parce qu'il pourrait menacer leurs acquis.

Des évolutions encourageantes

En dépit de ces énormes difficultés, des développements prometteurs ont eu lieu. Durant ces deux dernières années, Haïti a vécu une stabilité politique croissante, y compris une réduction notable de la violence, soutenue dans une grande mesure par la présence des Nations Unies. Le président s'est montré prudent et bien que le nouveau parlement ait essuyé quelques revers en début d'année 2008, il est maintenant considéré comme un parlement qui commence à remplir ses fonctions. Les organismes internationaux, les gouvernements étrangers et quelques organismes privés de financement fournissent une aide économique plus marquée maintenant qu'ils croient que la capacité du gouvernement à gérer des fonds externes s'est sûrement améliorée de manière significative. Bien que la revitalisation de l'économie causée par la stabilité relativement durable ne soit pas encore bien ressentie, elle est à l'horizon.

Avec le soutien d'agences externes, le gouvernement, aussi bien que le secteur privé, ont commencé à travailler à l'amélioration du système éducatif. Quelques agences internationales sont prêtes à investir de manière significative dans l'atteinte de l'Education Pour Tous (EPT)⁶ en Haïti d'ici à l'année 2015, malgré la probable impossibilité d'atteindre ce but. Les objectifs sont de garder tous les enfants (surtout les plus pauvres) dans le système scolaire et en même temps d'encourager une amélioration générale de la qualité.

Avec le soutien de quelques agences externes, à commencer par l'USAID il y a quelques temps, le gouvernement semble engagé à établir des "partenariats public privé" (PPP) pour élargir et améliorer l'éducation de base. Un département du ministère (la DAEPP- Direction d'Appui à l'Enseignement Privé et du Partenariat) est en train d'évaluer et d'accréditer les écoles privées qui offrent une qualité "adéquate", accompagnée d'une assistance aux élèves qui en ont le plus besoin et d'une subvention appropriée.

Bien qu'elle ne soit pas encore opérationnelle, une agence publique (l'ONAPE- Office National de Partenariat en Education) a été créée pour aider à acheminer les fonds publics et internationaux vers les institutions privées

d'enseignement primaire et aussi pour établir un dialogue sur les politiques éducatives.

Actuellement, plusieurs projets pilotes et/ou à petite échelle visent principalement à augmenter la qualité et l'efficacité de l'éducation primaire, y compris les projets suivants:

- Un programme d'un an de formation accélérée pré emploi des enseignants vient juste de démarrer, avec un financement de la Banque Mondiale, pour commencer à offrir des solutions au fait que 48.000 des 60.000 enseignants d'école primaire actuels n'ont aucune formation en enseignement. L'objectif est de former 2.400 enseignants par an, comparé au nombre actuel de 400. Puisque la plupart des programmes de formation des enseignants durent trois ans mais à mi-temps, un programme d'une année ne réduit pas le temps réel de la formation mais l'accélère. Ce programme continue de faire face à quelques défis liés à sa mise en œuvre. Il s'agit, entre autres, de la gestion des deux années proposées de supervision de l'enseignement initial et aussi de la recherche de fonds pour offrir aux enseignants formés un salaire adéquat dans les écoles privées.
- Des programmes de radio éducative, en cours à petite échelle en Haïti depuis un certain temps avec le soutien de l'USAID, cherchent à améliorer l'enseignement du créole et des mathématiques. La Fondation Haïtienne de l'Enseignement Privé (FONHEP)⁷ a été l'une des agences chargées de la mise en œuvre de ce programme.⁸
- Le préscolaire joue un rôle crucial. Il assure que les enfants entrent à l'école à temps (à l'âge de 6 ans), bénéficient d'une préparation adéquate à la scolarisation et qu'ils commencent l'apprentissage du français oral. La Fondation Connaissance et Liberté (FOKAL)⁹ a développé un curriculum préscolaire innovateur qu'elle est entrain d'implanter dans un petit nombre d'écoles privées. En même temps, le ministère considère des options visant à étendre le rayon d'action du préscolaire public.

6. L'UNESCO considère comme EPT l'achèvement de six années entières d'éducation de qualité.

7. FONHEP est une fondation privée à but non lucratif qui a offert des services de formation et de recherche appliquée en Haïti avec le soutien de l'USAID de 1980 à 2008.

8. Des possibilités de cours radiodiffusés de langue française sont également en discussion. Bien qu'aucune évaluation fiable de ces programmes ne soit encore disponible, la radio éducative s'est avérée être un moyen rentable de l'amélioration de la qualité.

9. Cette organisation privée à but non lucratif qui œuvre dans le développement communautaire est financée par l'organisation Open Society Institute.

- Des programmes pilotes d'études accélérées dans lesquels les redoublants habituels sont retirés des cours normaux et reçoivent des cours intensifs, sont en train d'être soutenus par plusieurs organismes. Des données statistiques provenant du monde entier montrent que ces programmes, s'ils sont efficacement mis en œuvre, peuvent fournir l'équivalent de deux ans d'études en un an. L'implantation réussie d'un programme d'études accélérées pourrait libérer au moins 15% des places disponibles. Ces places pourraient être utilisées pour inscrire de nouveaux élèves et les garder jusqu'à la sixième année, ou réduire le ratio enseignant/élève.

Des efforts sont en cours afin de revigorer l'enseignement et la formation technique/professionnelle. Avec l'appui de la BID, des institutions publiques de formation sont renforcées et un appel d'offre concurrentiel a été lancé afin de sélectionner des institutions publiques et/ou privées pour des programmes de formation, basés sur l'expérience "Chile Jóven". Ceci va prendre du temps car au moins 90% des 800 études de marché reçues durant la première soumission viennent d'institutions qui ne sont pas qualifiées. D'autres développements prometteurs sont en cours au niveau de l'appui à l'amélioration de l'éducation informelle et de la jeunesse. De plus, une nouvelle loi est en discussion pour revigorer l'Institut National de Formation Professionnelle (INFP) pour qu'il fournisse un encadrement et un appui à la formation technique/professionnelle. De même, une nouvelle réforme de l'enseignement secondaire, qui divise l'éducation secondaire en niveaux "diversifiés" de premier et de second cycle et réduit le nombre de matières étudiées, est en train d'être implantée dans quelques écoles.

Peut être plus important encore, on constate l'organisation d'un nombre croissant de débats sur les problèmes de la politique éducative. Des forums publics ont été tenus autour de sujets tels que les relations entre le public et le privé et la structure de l'enseignement supérieur. Une commission présidentielle a été établie en fin 2007 pour guider le gouvernement dans la prise de décisions relatives aux politiques éducatives. Cette commission comprend une représentation significative des dirigeants d'entreprises ainsi que du secteur de l'éducation. A ce jour, la commission a tenu quelques réunions qui n'ont pas encore eu d'effets sur les politiques. La commission fait face à un défi ainsi qu'à une opportunité - de montrer qu'un changement réel de politique peut être défini et mis en œuvre. La détérioration récente de la situation économique en Haïti a probablement ralenti le rythme de ces débats.

Avec le soutien de la Fondation Unibank, un nouveau consortium du secteur privé a été créé avec un double objectif. Il serait d'une part le porte-parole principal du secteur privé auprès du gouvernement et, d'autre part, servirait de lien entre les prestataires privés de services d'éducation et le secteur privé commercial et industriel tel que les banques, qui ont un intérêt certain dans la qualité de l'éducation. Ceci permettrait que leurs employés soient plus productifs.

Les priorités pour l'avenir

VERS UN ETAT PERFORMANT

Une stabilité politique relative, la création de nouveaux programmes et de plus en plus de débats sur l'avenir de l'éducation offrent de solides bases au long processus de revitalisation de l'éducation. Pendant que les autorités de l'éducation et la société civile discutent de la meilleure procédure à suivre, la question la plus importante est peut être celle du futur rôle de l'Etat haïtien dans le secteur de l'éducation. Jusqu'à récemment, l'Etat a été presque absent de l'éducation, étant donné ses faibles capacités institutionnelles et le faible pourcentage de scolarisation dans les écoles publiques. Mais en fait, il n'y a pas de substitut à un rôle important et efficace du gouvernement dans l'éducation. Celui-ci doit être basé sur le leadership, une politique systématique et un engagement à assurer la mise en œuvre et la gestion efficace du système éducatif.

Un élément primordial pour la gestion efficace et la prise de décision est la disponibilité d'informations à jour et fiables. L'amélioration des statistiques de l'éducation (y compris la carte scolaire, qui peut aider à améliorer la gestion locale et la définition de priorités) et l'évaluation des élèves devraient constituer des priorités et cela demande relativement peu de ressources financières. L'administration des examens peut être améliorée à travers une informatisation, une meilleure préparation aux examens, un feedback individualisé aux écoles sur leurs performances, un examen diagnostique dans les premières années et une publication officielle des résultats par école¹⁰. Il est important de noter que l'Etat n'a pas forcément à fournir ces services lui-même et devrait chercher des sous contractants privés (à but lucratif ou non) pour fournir des services de qualité et s'en porter garant.

Un Etat plus fort et plus efficace ne veut pas dire que le gouvernement doive être le seul, ou même le principal pourvoyeur d'éducation. D'éminents économistes et entrepreneurs haïtiens mettent l'accent sur le "besoin d'entrer dans des partenariats avec le privé". Ils soutiennent que "le gouvernement doit faire faire". Leur perception s'inspire de l'expérience globale récente. Celle-ci montre que les sources privées d'éducation peuvent réaliser des objectifs publics, souvent de manière plus rentable que le

secteur public, pourvu que les services ainsi délégués au secteur privé fassent l'objet d'un encadrement public. Ainsi, il est d'une importance capitale pour le développement du système éducatif en Haïti que l'Etat aille dans le sens d'une direction cohérente, efficace et stratégique.

Ceci ne sous-entend pas l'abandon ou la réduction du réseau d'institutions publiques actuel du gouvernement. En effet, il y a certainement une logique politique aussi bien que contextuelle qui peut justifier la que l'Etat continue à fournir des services publics d'éducation, particulièrement dans les zones rurales où il y a peu ou pas du tout de prestataires. Cependant, si et quand cela serait le cas, cette politique devrait s'accompagner de politiques de gestion efficaces et effectives qui s'appuient sur des approches de responsabilisation, d'encadrement et de motivation habituellement utilisées dans le secteur privé.

En considérant l'expérience récente à travers le monde, il ne devrait pas exister une "dichotomie" entre sources publiques et privées d'éducation. Dans plusieurs systèmes éducatifs les plus réussis du monde, les institutions publiques ont de plus en plus d'autonomie et les parents plus d'options. Souvent, les institutions publiques entrent en compétition, entre elles et avec les institutions privées, pour trouver des élèves et du financement. Le rôle du gouvernement, que ce soit dans le domaine public ou privé, devrait être d'établir et de mettre en vigueur des standards minimum, d'évaluer la qualité, d'augmenter l'accès et l'équité, de recueillir et de diffuser des informations pour que les parents et les étudiants sachent ce qu'ils reçoivent et de chercher le moyen le plus rentable d'atteindre les objectifs publics. Une tâche cruciale est de rendre les parents plus impliqués dans l'éducation de leurs enfants et de leur montrer comment exiger une qualité décente, à commencer par des aspects aussi élémentaires que la présence des enseignants au travail.

De plus grande importance sans doute, les changements en profondeur (et non pas superficiels ou bureaucratiques) du rôle de l'Etat doivent signifier que chaque action de l'Etat doit mettre l'accent sur un seul et unique objectif: "un apprentissage de niveau supérieur". Celui-ci lie la théorie à la pratique et encourage l'innovation et la collaboration

10. La BID aimerait que l'examen régional de l'UNESCO de langue et de mathématique soit administré à un échantillon d'élèves prélevé des classes de troisième et sixième année; la Banque Mondiale supporte un simple examen de lecture orale en première et deuxième année.

dans la résolution de problèmes. Si ces améliorations ne sont pas apportées, toute restructuration, réorganisation ou partenariat sera voué à l'échec.

ÉCOLES PRIVÉES À BUTS PUBLICS

Il est possible de réaliser des partenariats effectifs et efficaces entre le public et le privé en Haïti à tous les niveaux de l'enseignement et il existe des approches développées ailleurs pouvant être adaptées au contexte haïtien. Bien que l'enseignement primaire dans les pays développés aussi bien que dans les pays en voie de développement soit souvent fourni par des institutions publiques, il y a des exemples de pays où les écoles privées sont financées en majeure partie par leur gouvernement. En Hollande et au Lesotho par exemple, le gouvernement assure la quasi-totalité du financement des écoles privées primaires et secondaires. Le Chili a un système mixte d'écoles publiques municipales, d'écoles privées financées avec des fonds publics et d'écoles privées complètement indépendantes.

Il y a de plus en plus d'expériences à travers le monde de partenariats dans le domaine de l'enseignement et de la formation professionnelle/technique où la participation du secteur privé est essentielle. Aussi, dans l'enseignement supérieur, de par le monde, le soutien public à l'enseignement privé sous la forme de bourses, prêts et dons augmente de plus en plus. En dernier lieu, mais tout aussi important, beaucoup de fonctions qui à priori semblent être du ressort du gouvernement, telles que l'administration d'examens, la collecte de données statistiques et la formation peuvent être efficacement sous traitées, pourvu que l'encadrement soit adéquat.

Cette idée d'un rôle nouveau et intégrateur du gouvernement n'est pas universellement partagée en Haïti. Certains soutiennent que le gouvernement doit être la source principale d'enseignement et d'autres que l'enseignement public doit continuer à être contrôlé centralement. Leur conviction est peut être due à une incompréhension en Haïti de la dimension réelle de la gestion du secteur privé dans le pays et de la manière dont se sont développées et approfondies les relations entre le public et le privé partout dans le monde durant ces trente dernières années. Ou alors leur conviction est peut être fondée sur la perception d'une exploitation des élèves par le secteur privé. Le résultat est une sorte de "personnalité double" parmi les fonctionnaires: quand il n'y a pas de pression externe, le gouvernement semble vouloir exclure plutôt que coopérer avec les efforts du secteur privé ou élargir le secteur public sans établir de systèmes de gestion ou de motivations¹¹.

La difficulté de faire fonctionner de tels partenariats en Haïti ne doit pas être sous-estimée. Sans encadrement adéquat, le secteur privé peut mal utiliser les fonds, qu'ils proviennent de sources publiques ou privées, fournir des informations fausses ou trompeuses et offrir des services sans utilité ou complètement inadéquats (comme cela a été le cas en Haïti plusieurs fois). En même temps, ces critiques peuvent aussi s'appliquer au système d'écoles publiques. Ainsi, il s'avère important de renforcer les capacités du gouvernement en matière d'encadrement et de supervision afin d'améliorer les écoles publiques comme privées. Cette démarche exige un changement significatif de mentalité et d'attitude aussi bien qu'une volonté de recruter les employés les plus qualifiés et de leur offrir des salaires adéquats. Il y a également un besoin de réformer le secteur de l'enseignement privé, d'améliorer le fonctionnement du marché de l'enseignement en mettant à la disposition des parents des données sur l'offre et d'encourager un processus équitable et concurrentiel pour répondre aux appels d'offres du gouvernement. En retour, les institutions privées à but non lucratif telles que FONHEP, qui a été soutenue par l'USAID et d'autres pendant 20 ans, vont devoir apprendre à être compétitives en terme d'appels d'offres et à développer une mentalité entrepreneuriale.

LES BUTS PROPOSÉS, PAR NIVEAU D'ENSEIGNEMENT

Bien que le gouvernement, tout comme les agences externes, mettent la priorité sur l'enseignement fondamental une approche élargie et équilibrée est essentielle. Les changements de politique et d'investissements s'avèrent aussi nécessaires au niveau de l'enseignement professionnel/technique qu'au niveau de l'enseignement supérieur. Les autorités gouvernementales et des économistes haïtiens distingués ont prié les organismes étrangers d'assistance de ne pas limiter leur soutien à l'éducation fondamentale. Ceci ne veut pas dire que de sommes importantes doivent alors être redirigées vers l'enseignement supérieur ou technique. Ceci signifie plutôt que la structure, les institutions et les incitations doivent être bien conçues et doivent être accompagnées d'investissements dirigés vers des domaines prioritaires.

11. Par exemple, le gouvernement pourrait considérer de rétablir le département de la radio éducative publique qui est actuellement moribond plutôt que de se baser sur les capacités existantes de FONHEP dans ce domaine.

L'enseignement de base

La DAEPP est en train de certifier des écoles privées et de fournir des fonds du gouvernement pour financer des bourses de l'Etat pour des enfants âgés de 6 à 8 ans qui sont dans le besoin et qui n'étaient pas déjà inscrits dans des écoles privées. Les comités locaux de supervision sont en train d'être établis pour combattre la menace inévitable de corruption et de favoritisme. Les inconvénients liés à certains éléments de ce processus ont été identifiés. Il est difficile d'identifier les plus "nécessiteux" dans un pays où il y a tellement de pauvreté et peu de mandataires fiables comparativement aux besoins. De plus, les efforts consentis pour subventionner la demande de places assises, et qui permettraient de retenir les élèves à l'école, peuvent conduire à perdre de vue les objectifs de qualité et d'augmentation de l'apprentissage.

Haïti commence à expérimenter d'autres options de partenariat public privé mixtes qui vont au delà de la livraison de services aux enfants non scolarisés. Dans certains cas, le gouvernement subventionne directement les écoles privées dont la qualité a été jugée et confirmée convenable. Ceci se fait avec des fonds qui visent des objectifs connus tels que la baisse des frais de scolarité, de meilleurs salaires pour les enseignants, ou des manuels scolaires et d'autres intrants, selon les situations. Certaines écoles confessionnelles ont des accords de longue date qui stipulent que le gouvernement paie les salaires des enseignants. Ces programmes peuvent être élargis de manière significative. Le gouvernement devrait aussi envisager un programme de mise à jour des "écoles communautaires", qui sont créées par les mairies locales mais ne reçoivent pas actuellement de soutien du gouvernement central. Comme ces écoles demandent des frais de scolarité très faibles, elles attirent beaucoup d'élèves. Mais les enseignants reçoivent un bas salaire, les bâtiments sont dans des conditions déplorables et la qualité de l'enseignement est très faible.

Le besoin en bâtiments décents est énorme, surtout après les ouragans récents. Des fonds sont en train d'être mis à la disposition du gouvernement pour la réhabilitation des écoles existantes et pour la construction de nouvelles écoles pour faire face à la demande croissante en éducation. De nouvelles écoles, qu'elles soient publiques ou privées, vont devoir être plus efficacement supervisées en termes de recrutement des enseignants et de contrôle des contrats de services, de la gestion financière, et de l'encadrement pédagogique. Une possibilité est que le gouvernement finance la construction de nouvelles écoles primaires puis signe des contrats à long terme avec des prestataires de services privés pour que ceux-ci gèrent ces écoles. Cette approche serait semblable à celle du programme d'écoles "concession" à Bogota en Colombie.

Une autre option est d'introduire des écoles publiques dans les zones rurales où il n'y a pas actuellement de prestataires mais de s'assurer de leur fournir un niveau approprié de flexibilité et d'autonomie en gestion tout en leur donnant un encadrement et une assistance technique. Une bonne



Ecole élémentaire publique, Port-au-Prince

approche est celle du programme PRONADE au Guatemala où les écoles communautaires étaient financées par des fonds publics et ont reçu un fort encadrement administratif central.

Néanmoins, il y a un risque croissant qu'Haïti soit submergé par les programmes pilotes. Bien qu'il soit approprié de commencer avec des zones qui ont des ressources humaines plus fiables et qui ont un intérêt au changement, les projets pilotes prometteurs doivent être rapidement élargis au niveau national. Les initiatives les plus prometteuses comprennent l'enseignement par radio, les nouvelles approches du préscolaire, les formations accélérées d'enseignants et les programmes d'études accélérées pour les enfants sur-âgés. A cet effet, une coordination accrue et plus efficace de la communauté de bailleurs de fonds devrait être poursuivie. Dans plusieurs cas, les ONG et les autres acteurs tels que FONHEP et FOKAL peuvent être retenues pour s'occuper de la mise en œuvre.

L'enseignement secondaire

La tâche de réformer l'enseignement secondaire est particulièrement difficile à cause de la demande croissante de places, du manque presque total de bâtiments dans les institutions publiques ainsi que privées, d'un cadre d'enseignants sans formation. La préoccupation actuelle est justifiée, notamment en ce qui concerne l'enseignement élémentaire. L'objectif à court terme devrait être de procéder à ce qui semble être une réforme de bonne foi du curriculum et d'entamer un processus de certification et d'évaluation des écoles publiques comme privées.

Eventuellement, tout comme dans l'enseignement primaire, les écoles secondaires privées d'une qualité acceptable pourraient être subventionnées, pourvu qu'elles admettent un nombre croissant d'élèves nécessiteux. Les institutions publiques d'autre part pourraient être restructurées afin de récompenser leur bonne performance. La formation initiale des enseignants du secondaire, qui n'est actuellement dispensée qu'à l'Ecole Normale Supérieure, devrait être renforcée et diversifiée. Pour satisfaire les besoins qui existent dans les zones rurales, un programme d'enseignement à distance pour l'enseignement secondaire du premier cycle peut être initié.

Enseignement et formation professionnels et techniques

Haïti manque drastiquement d'ouvriers tels que plombiers, maçons et ouvriers du béton, entre autres, qui seront indispensables pour un programme de plus d'un milliard de dollars pour la réhabilitation de l'infrastructure dont le financement est prévu par les organismes internationaux. L'utilisation d'ordinateurs et de téléphones cellulaires aussi bien que l'accès à l'Internet ont récemment commencé à s'accroître rapidement et parallèlement au besoin de capacités technologiques. Les parents et les jeunes recherchent et paient pour une formation professionnelle/technique, même de la pire qualité, afin de pouvoir postuler à ces emplois. Bien que cela ne doive pas être une panacée, les écoles de formation professionnelle/technique doivent être multipliées et améliorées.

Aujourd'hui, il y a un consensus global sur les principes fondamentaux d'un système d'enseignement et de formation professionnel/technique dans le contexte du sous développement. Un tel système commence par l'établissement d'une agence autonome qui gère le système et un secteur privé qui a une voix dans la gestion au moins égale à celle du secteur public. Les institutions publiques doivent être libérées des contraintes bureaucratiques afin qu'elles puissent librement offrir des services.

L'ensemble de ces institutions doit mettre l'accent sur une formation qui vise la compétence plutôt qu'une certification formelle. De nouveaux programmes peuvent être développés pour renforcer la formation du secteur privé informel. Un système d'information sur la main d'œuvre pourrait permettre aux institutions de formation de répondre avec souplesse aux changements de la demande du marché du travail. L'enseignement et la formation techniques/professionnels doivent, à quelques exceptions près, être détachés du système éducatif formel. Dans le contexte haïtien, cela signifie une restructuration totale des institutions publiques existantes afin qu'elles deviennent des institutions de formation flexibles, misant sur la compétence. Il y a aussi un défi réel de satisfaire les besoins des jeunes qui ne sont pas scolarisés et de développer des programmes d'enseignement et de formation non formels, dont certains ont déjà commencé avec le soutien

de l'USAID. Les programmes de formation de jeunes du ministère des affaires sociales sont désuets et doivent être remplacés par des programmes gérés en grande partie par le privé et ciblant le marché du travail. Des approches réussies existent dans la région, notamment en République Dominicaine, en Colombie et au Brésil. Une proposition de loi qui concerne certains, mais pas la totalité, de ces éléments est actuellement envisagée et devrait être fortement soutenue.

L'enseignement supérieur

De par le tiers monde, l'enseignement supérieur est de plus en plus promu par le biais de partenariats entre le public et le privé. Les Etats gouvernent de manière croissante à distance à travers un encadrement, des incitations et des relations contractuelles avec le secteur privé en se basant sur des préceptes d'autonomie et de responsabilité. Dans cette approche, l'Etat se concentre plus particulièrement sur l'utilisation efficiente de fonds publics pour atteindre ses objectifs ainsi que sur la diversification de sources de financement d'institutions publiques aussi bien que privées.

En Haïti, ce nouveau modèle d'enseignement supérieur public doit signifier un "contrat social" visant la responsabilisation de l'Etat et des institutions publiques. Il implique aussi une augmentation des frais de scolarité, une supervision forte et indépendante des institutions du secteur privé ainsi que leur accréditation et, éventuellement, des prêts et bourses aux étudiants comme moyen de s'attaquer aux problèmes d'équité et d'amélioration de la qualité. Ceci pourrait s'avérer politiquement difficile à l'Université d'Etat, mais devrait être le modèle dans les nouvelles universités régionales publiques que le ministère de l'éducation compte établir.

Etant donné l'importance et la complexité de la réforme de l'enseignement supérieur, il serait approprié d'inviter un groupe restreint d'experts internationaux ayant de l'expérience en réforme éducative dans des pays tels que le Chili et la Colombie, à se rendre en Haïti et collaborer avec les dirigeants haïtiens pour concevoir un programme faisable de réforme de l'enseignement supérieur. Ceci doit comprendre l'établissement d'un système d'enseignement et de formation post-secondaire basé sur, ou similaire au, modèle des collèges communautaires. Ce processus est particulièrement urgent en raison des plans d'ouverture d'universités régionales publiques.

Les défis rencontrés par les parties prenantes

AU NIVEAU DU GOUVERNEMENT

Même si le contexte devient plus favorable (stabilité politique, sécurité et croissance économique), le processus d'amélioration de la qualité et du maintien des élèves en scolarité sera difficile, s'étendra sur le long terme et exigera une direction, un engagement et une gestion efficace. Haïti a beaucoup de plans pour l'éducation qui n'ont pas été exécutés. Il est donc essentiel que le gouvernement prenne des actions qui montrent sa détermination sur le court terme aussi bien que son engagement à long terme. Le gouvernement doit en particulier exprimer très clairement son futur rôle dans l'éducation et ses relations avec le secteur privé. Il doit établir des objectifs intermédiaires qui prennent en compte les ressources financières espérées.

Le Comité Présidentiel tient là une opportunité d'attirer l'attention du public et d'influencer les politiques du gouvernement. Ce qui est essentiel pour tous est de ne pas se limiter à définir des objectifs à long terme mais plutôt d'identifier des actions immédiates qui illustrent la détermination et l'engagement du gouvernement, y compris celui de déterminer le nouveau rôle de l'Etat dans l'éducation. En effet, énoncer de grands objectifs sans mettre en oeuvre des changements pratiques et réels serait profondément décourageant pour ceux qui cherchent à améliorer l'éducation en Haïti.

Durant les mois à venir, il faudra discuter et s'entendre sur les actions à court terme. Payer les enseignants du secteur public à temps est un moyen d'améliorer la gestion financière du secteur public. Une autre option serait d'attirer l'attention du public sur le fait que le processus d'accréditation des écoles privées est en cours en annonçant publiquement que certaines des meilleures écoles privées seront subventionnées et en fermant quelques écoles privées dont la mauvaise qualité est flagrante. Une autre mesure à court terme, et qui demande relativement peu de ressources, serait de publier à grande échelle les résultats de chaque école aux examens d'Etat de la sixième année. Cette publication serait accompagnée de comparaisons démographiques et géographiques entre les élèves inscrits en sixième année, le nombre total d'élèves qui ont passé l'examen et le nombre et pourcentage de réussites.

AU NIVEAU DU SECTEUR PRIVE

Le consortium de prestataires de services d'enseignement et le secteur commercial formé l'an dernier peut jouer un rôle important dans la définition du dialogue politique. En particulier, ce consortium doit s'assurer que son action aille au delà du plaidoyer pour les intérêts des prestataires privés d'enseignement et qu'il agisse pour soutenir le contrôle de ses propres prestataires. Le rôle que jouent le secteur commercial et le secteur de production pour mettre l'accent sur la croissance économique sera d'une importance particulière.

Un second rôle d'égale importance pour le secteur privé pourrait être de créer une capacité à fournir des diagnostics objectifs de l'éducation en Haïti. Le but ne serait pas de s'appesantir sur les maux de l'éducation (qui sont déjà très bien connus). Il serait plutôt de mesurer le progrès accompli au delà du bas seuil actuel et de tenir le gouvernement aussi bien que le secteur privé responsables de l'atteinte des objectifs qu'ils se sont eux-mêmes fixés. Un 'groupe de réflexion' de ce genre pourrait avoir besoin de quelques économistes et éducateurs jeunes mais respectés et d'un budget modeste pour entreprendre une analyse des données. Il devra également posséder une habileté à répondre aux appels d'offre et à procéder à la mise en oeuvre des projets financés par des bailleurs internationaux dans des domaines tels que l'évaluation et le suivi de projet, l'administration d'examens et l'évaluation des élèves. Il y a des approches réussies de pareils groupes de réflexion dans beaucoup de pays d'Amérique Latine et notamment au Guatemala (CIEN) et au Pérou (GRADE).

AU NIVEAU DES ORGANISMES DE FINANCEMENT

Pendant que les bailleurs étrangers s'impliquent de plus en plus dans le secteur de l'éducation, ils devront demeurer conscients de la nécessité de jouer un rôle positif, cohérent et à long terme. Bien que les agences de financement aient un système de coordination entre elles qui fonctionne bien,

il semblerait qu'il n'y ait pas de participation adéquate des Haïtiens (malgré les efforts visant à impliquer les fonctionnaires du gouvernement). Apparemment, cette absence est due au nombre limité d'experts compétents dans le domaine.

Cette coordination ne signifie pas simplement partager les informations; elle implique aussi de coordonner les stratégies et les approches, une tâche bien plus difficile, surtout si on considère les contraintes bureaucratiques, légales, institutionnelles auxquelles ces agences font face. Dans ce cas, les bailleurs de fonds devraient soutenir les efforts de réforme qui mettent l'accent sur les approches définies dans cette étude– celles qui encouragent un rôle plus efficace de l'Etat et engagent le pouvoir relatif du secteur privé. Quand les bailleurs de fonds financent des institutions publiques, ils devraient alors particulièrement insister pour que des politiques soient mises en place pour augmenter la transparence et la responsabilisation. Il sera d'une importance particulière d'aider le pays à établir un système fiable de statistiques de l'éducation et de l'évaluation des apprentissages.

Bien que l'accent doive être mis sur l'enseignement fondamental, les bailleurs de fonds doivent répondre favorablement aux demandes de soutien du gouvernement pour les niveaux plus élevés de l'enseignement. Ils devraient cependant lier un tel soutien à la mise en oeuvre d'une réforme en profondeur des politiques.

Annexes

Annexe I. LES PERSONNALITES CONSULTEES

Rebecca Adams, Robert Powers; USAID
Marc Bazin, ancien ministre haïtien
Gabriel Bien Aimé, Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle
Pierre-Marie Boisson, Sogebank
Gérard Borgue, Lycée Alcibiade
F.Carl Braun, Unibank
Carlo Dade, FOCAL
Lionel Delatour, consultant
Garry Delice, Programme Haïtien pour l'Education et le Leadership (HELP)
Rosny Desroches, Initiative de la Société Civile
Dan Erikson, Verdieu Meltinord; Dialogue Interaméricain
François Fouchard Bergrome, Sénat Haïtien
Gabriel Hyacinthe, Lizbeth Cullity; Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti.
Pasteur Henry Ivantz, Institution Rénovatrice de l'Education Haïtienne
Nirvah Jean-Jacques, Louise Cerin; FONHEP
Raymond Joseph, Ambassade de la République d'Haïti aux Etats-Unis
Chingboon Lee, Maturin Gbetibouo, Penelope Bender, Peter Holland; Banque Mondiale
Jorgen Leth, directeur de films
Jacky Lumarque, Université Quisqueya
Creutzer Mathurin, Cellule de Pilotage – Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle
Emma Näslund-Hadley, Aimée Verdisco, Sophie Makonnen; Banque Interaméricaine de Développement
Michèle Pierre-Louis, FOKAL
Chantal Regnault, consultante
Nora Stamboulieh, Association des Universités Francophones
Gabriel Verret, conseiller économique du président d'Haïti
Nora Wright de Dupuy, Groupe d'Appui à l'Ecole Fondamentale en Haïti
Marie Yolaine Vandal, Département du Pré-scolaire- Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle

Annexe II. DOCUMENTS CONSULTÉS

Bazin, Marc. 2006. *Sortir de l'Impasse, Démocratie, Réforme et Développement*. Port-au-Prince: National Democratic Institute for International Affairs.

DeStefano, Joseph et Emily Miksic. 2007. *School Effectiveness in Maissade, Haiti*. Washington, DC: American Institutes for Research / Equip2, Washington.

Fondation Canadienne pour les Amériques (FOCAL). "Atlanta Conference Report: February 2-4, 2007 - The Role of the Private Sector in Improving Educational Outcomes in Haiti" Ottawa.

Fondation Haïtienne de l'Enseignement Privé (FONHEP), "Rapport Annuel, 2005-2006." Port-au-Prince.

Sénat Haïtien. 2007. "Projet de Loi Créant et Organisant l'Office National de Partenariat en Education." Port-au-Prince.

Dialogue Interaméricain, Fondation Canadienne pour les Amériques (FOCAL). 2007. *Haiti: Real Progress, Real Fragility*. Washington, DC.

Banque Interaméricaine de Développement. 2005. "Formation Professionnelle, Rapport de Projet" Washington, DC.

Banque Interaméricaine de Développement. (non publié) "Concept Note: Integrated Early Childhood Development Project in Haiti. Washington, DC.

Banque Interaméricaine de Développement. 1995. "Extension of Primary Education and Teacher Education II, Executive Summary." Washington, DC.

Justesen, Michael, and Dorte Verner. 2007. *Factors Impacting Youth Development in Haiti*. Washington, DC: Banque Mondiale.

Korpivaara, Ari. 2004. "Beyond the Mountains, the Unfinished Business of Haiti," New York: Open Society Institute.

Lumarque, Jacky. 2007. *Le rôle du secteur privé dans l'éducation en Haïti*. Port-au-Prince: Université Quisqueya.

Ministère de L'Education Nationale et de la Formation Professionnelle (MENFP). 2007. "La Stratégie Nationale D'Action pour l'Education pour Tous." Port-au-Prince.

Ministère de L'Education Nationale et de la Formation Professionnelle (MENFP). 1998. "Plan National de l'Education." Port-au-Prince.

Ministère de L'Education Nationale et de la Formation Professionnelle (MENFP). 1998. "Examens Nationaux, 6e, 9e, 11e, et 12e années." Port-au-Prince.

Orozco, Manuel. 2006. *Understanding the Remittance Economy in Haiti*. Washington, DC: Dialogue Interaméricain.

Salmi, Jamil. 2000. "Equity and Quality in Private Education: the Haitian Paradox," *Compare* 30(2). UK.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 2006. *Haiti, Early Childhood Care and Education Programs*. Geneva.

Uribe, Claudia, and Carlos Molina. 2007 (unpublished). *Thinking about the Role of the Public and Non-Public Sectors in Haiti*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Banque Mondiale. 2007. Project Appraisal Report: Grant to Haiti for an Education for All Project (internal document). Washington, DC.

Zrari, Sabah and Sergio Hinojosa. 2007. *Milieus d'Affaires et Education en Haïti: Vers un Partenariat Privé?* Washington, DC: Banque Interaméricaine de Développement

Annexe III. ECOLES VISITEES

CITÉ SOLEIL, PORT-AU-PRINCE*

Elémentaire: Ecole Pasteur Joel (privée)

Localité: Wharf de Jérémie

Elémentaire: Ecole Fondamentale Laronde (privée)

Localité: maison de particulier à Sarthe

Elémentaire: Ecole Notre Dame du Sacre Cœur (privée)

Localité: Cité Soleil 21 / Port

Elémentaire: Ecole nationale de Cité Soleil (publique)

Localité: en face de la mairie

Elémentaire and Secondaire: École Eloim (privée)

Localité: Cité Soleil 10 / Wharf

Elémentaire and Secondaire: École Ste. Alphonse (privée)

Localité: Ti Haïti

Secondaire: Lycée de Cité Soleil (public)

Localité: Cité Soleil 4

JACMEL

Primaire: Ecole Publique Jacmel (publique)

Primaire: Ecole Privée à Jacmel (privée)

Primaire et secondaire: Lycée Alcibiade (privé)

Secondaire: Lycée Pinchinat (public)

**(Note de l'auteur: à l'exception d'une ou deux écoles, les écoles à la Cité Soleil n'étaient pas surpeuplées puisque la population n'y est pas encore retournée depuis les violences de l'année dernière)*



Partenariat pour la Promotion
de la Réforme de l'Éducation
dans les Amériques

Le Partenariat pour la Promotion de la Réforme de l'Éducation dans les Amériques (PREAL) est un programme conjoint du Dialogue Interaméricain à Washington, DC et du Centre de Recherches pour le Développement (CINDE) à Santiago au Chili.

PREAL cherche à améliorer la qualité et l'égalité de l'éducation en aidant les organismes du secteur public et privé à travers l'hémisphère à promouvoir un débat informé sur les politiques éducatives, à identifier et à disséminer les meilleures pratiques et à faire le suivi du progrès vers l'amélioration.

Les activités de PREAL sont rendues possibles grâce au généreux soutien du peuple Américain à travers l'Agence des Etats Unis pour le Développement International (USAID), de la Banque Interaméricaine de Développement, de la Fondation GE, de l'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire (I.E.A.), et de la Banque Mondiale, entre autres. Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et ne représente pas nécessairement les opinions de PREAL ou de ses bailleurs.



Dialogue Interaméricain
1211 Connecticut Avenue, NW, Suite 510
Washington, DC 20036 USA
Tel: (202) 822 9002
Fax: (202) 822-9553
Email: iad@thedialogue.org
Internet: www.thedialogue.org



Corporación de Investigaciones para el Desarrollo
Santa Magdalena 75, Piso 10, Oficina 1002
Santiago, Chile
Tel: (56-2) 334-4302
Fax: (56-2) 334-4303
Email: infopreal@preal.org
Internet: www.preal.org

Education in Haiti **The Way Forward**



Partnership for Educational
Revitalization in the Americas

by Laurence Wolff

© 2008 Partnership for Educational Revitalization in the Americas (PREAL)
All rights reserved.

For additional copies, contact PREAL at the Inter-American Dialogue.
The report can be downloaded from www.preal.org/publicacion.asp.

Inter-American Dialogue
1211 Connecticut Avenue, NW, Suite 510
Washington, DC 20036
202-822-9002
Email: iad@thedialogue.org
Internet: www.thedialogue.org and www.preal.org

Citation: Wolff, Laurence. 2008. *Education in Haiti: The Way Forward*.
Washington, DC: PREAL

ISBN: 0-9800777-1-0
First edition
Published in the USA

Book design: Studio Grafik
Cover design: Chloe Brown
Photo credits: Chantal Regnault

Education in Haiti **The Way Forward**



Partnership for Educational
Revitalization in the Americas

by Laurence Wolff

September 2008

ACRONYMS AND ABBREVIATIONS

CIDA	Canadian International Development Agency
CINDE	Corporation for Development Research
DAEPP	Office for Support to Private Education
EFA	Education for All
FOCAL	Canadian Foundation for the Americas
FOKAL	Foundation Knowledge and Liberty
FONHEP	Haitian Foundation for Private Education
IAD	Inter-American Dialogue
IDB	Inter-American Development Bank
INFP	National Institute for Professional Training
MENFP	Ministry for Education and Professional Formation
ONAPE	National Office for Partnership in Education
PREAL	Partnership for Educational Revitalization in the Americas
PRONADE	National Program for Educational Development (of Guatemala)
UN	United Nations
USAID	United States Agency for International Development

ACKNOWLEDGEMENTS

This paper was inspired by a February 2007 meeting in Atlanta on the role of the private sector in improving education in Haiti jointly organized by the Inter-American Dialogue and the Canadian Foundation for the Americas (FOCAL). It benefited from two round-table meetings of analysts in Washington, DC, the author's visit to Haiti in December 2007, and an ongoing series of discussions with many experts listed in Annex I.

The author would like to thank Jeffrey Puryear and Michael Lisman for commissioning this paper and for commenting on and helping to revise drafts, Peter Hakim and Dan Erikson for their guidance and for helping to establish key contacts, and Chantal Regnault for her invaluable assistance while in Haiti.

PREAL's activities are made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID), by the Inter-American Development Bank (IDB), the GE Foundation, the International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), and the World Bank, among others. The contents of this document are the responsibility of the author and do not necessarily reflect the views of PREAL or any of its donors.

CONTENTS

SUMMARY AND KEY RECOMMENDATIONS	1
EDUCATION IN HAITI TODAY	3
PROMISING DEVELOPMENTS	8
PRIORITIES FOR THE FUTURE	10
Towards an Effective State	10
Private Schools, Public Goals	11
Suggested Goals by Level of Education	11
THE CHALLENGES FOR STAKEHOLDERS.....	14
For Government.....	14
For the Private Sector	14
For Donor Agencies	14
ANNEXES	16
I. Persons Consulted	17
II. Documents Consulted.....	18
III. Schools Visited	20

LIST OF TABLES

Table I: Education Quality Indicators, 2006.....	3
Table II: Gross and Net Enrollment Ratios (Public and Private).....	3
Table III: Financial Indicators for Haitian Education	3
Table IV: Breakdown of Per-Student Expenditure by Level.....	4
Table V: Public / Private Enrollment, 2006	5

Education in Haiti

The Way Forward

This report seeks to identify the principal issues and policy options that can help to guide those who are seeking to improve education in Haiti. It emphasizes clarifying and strengthening the role of the state—and of key non-state actors—in education. It begins with a summary of current education conditions and recent developments, and ends with a discussion of what the state and other actors might do to help ensure that education begins to meet the needs of the Haitian population. Rather than replicating existing sector analyses, the report seeks to identify proven and potential approaches for progress, and to provide a view of education development possibilities based on international experiences that are independent of any particular donor agency or government.

Summary and Key Recommendations

The parents of Haiti's more than two million students make extraordinary economic sacrifices to help fulfill the thirst for learning that is deeply rooted in Haitian society. Many other parents would make similar sacrifices if they had the resources to do so. Against this backdrop, it is disturbing that Haiti's education system is so deeply deficient.

Though accurate and updated statistics are unavailable, Haiti has, by far, the lowest enrollment, completion, and literacy rates of any country in the Western Hemisphere. More than ample anecdotal evidence suggests a lack of learning and achievement. Haiti is also unusual in that nearly 80% of enrollments are in private schools, which range enormously in quality. Moreover, the obstacles to change are great, especially since special interests have incentives to resist changes which could affect their relative positions.

Despite poor living conditions and a host of other urgent priorities for the Haitian state, there is good news that can help point the way forward. Government officials increasingly recognize the need for fundamental change and the role they must play in bringing it about. The Haitian private school sector has begun to organize to improve its own management and to enter into a constructive dialogue with the government. The business sector has become interested in assisting education, and is poised to play a larger and more significant role. Donor agencies are increasingly willing to invest in Haitian education provided that the policy framework is adequate. New and promising initiatives are underway.

To achieve the goal of an education system that meets Haiti's needs, every effort must be made to create an effective government presence that focuses fundamentally on increasing learning and achievement. There is no substitute for an effective and strong government role in education, based on leadership, consistency in policy, commitment to implementation, and effective management of the education system.

At the same time, the government must recognize that – at least for now – the preponderance of its education goals are most effectively met through increased engagement with and oversight of the private education sector. Other key actors, such as the business community and international donors, should coordinate and assist in this transition, and should be prepared for the long-term process it entails.

To this end, this report offers the following key recommendations:

Strengthen the capacity of government. The government should become a facilitator of quality education by defining and effectively implementing sound, long-term policies relevant to all schools, public or private. Policies and programs should emphasize transparency and consistency in funding and decision making, setting and enforcing standards, assessing progress, using financial incentives to encourage school improvement, and promoting quality and equity. The government should define realistic intermediate goals based on expected financial resources and the extent to which it is meeting those goals should be independently monitored.

Commit to a public-private system. The government should recognize that it does not need to be the sole, or even the main, provider of education. The private sector, predominant in Haiti, can provide cost-effective education services if accompanied by proper public oversight, incentives, and accountability. Under such a framework, public funds can and ought to be used to support private institutions. Many educational services often thought of as publicly provided, such as testing, statistics, teacher training, and distance education, can be outsourced on a contractual basis. When the government does support public institutions, it should institute management policies that make public institutions more efficient and effective, using many of the accountability, oversight and incentives approaches normally used in the private sector.

Expand and improve information. The government should strengthen the education statistics and student assessment systems. The assessment system should be modernized and computerized, and more emphasis should be placed on sample-based diagnostic tests in early grades. Many of these services can be provided through private contractors via a competitive bidding process. Statistics, particularly on individual school performance, should be made widely available to the public.

Take successful pilot programs to scale. The government and donors should expand to the national level successful pilot programs that have already been developed, such as radio education, short-term teacher training, and accelerated learning programs for over-aged children.

Regulate appropriately. The private education sector should go beyond acting as a lobby for its own interests. It should help set minimum standards for its education providers and develop a capacity to objectively measure overall progress in education. Parents should get reliable consumer information, government funds should be awarded on the basis of transparent and competitive bidding processes, and non-profit institutions should learn to compete effectively and to develop an entrepreneurial mentality.

Experiment with public-private models developed elsewhere. The government, private sector and donors should test and evaluate within the Haitian context successful public-private models developed elsewhere, including community run but publicly financed schools, concession schools, performance contracts, business management of vocational/technical training, public scholarships for study in private schools, and competitive funding mechanisms.

Establish an education "think-tank." The private sector should establish an independent, non-partisan institution that provides objective diagnoses of education—and education policy—in Haiti. Its chief purpose would be to monitor progress beyond the current low baseline and to hold the government as well as the private sector to meeting their own objectives.

Support the entire education system. While basic education should continue to receive top priority, government and donors should give greater attention to policy reform and targeted investments in vocational/technical, secondary and higher education. Particular

emphasis should be placed on expanding public-private partnerships at these levels.

Focus on learning. Every action of all stakeholders should be focused on a single objective: that of increased student learning, particularly "higher order learning" which links the theoretical with the practical and encourages innovation and cooperative problem solving. If these improvements do not occur, then any restructuring, reorganization, or partnership will have failed.

Develop a long-term perspective. Lasting progress in Haitian education will take years, if not decades, and requires substantial oversight and continuous evaluation. Donors should encourage competing channels of service delivery and provide steady, long-term support. They should better coordinate policies and approaches.

Education in Haiti Today

Overview

Haiti's development level is similar to that of some of the poorest countries in Africa. It is estimated that 54% of its population exists on less than \$1 per day. The recent surge in international food prices has made the lives of ordinary citizens even more difficult, and the prospect of starvation is a reality for many of the poorest. For decades, the country has been beset by political instability and violence. Over the past few years, the security situation has improved somewhat, to a great extent because of the performance of over 9,000 UN soldiers stationed in Haiti, but also because of increasingly effective governmental leadership. Much remains to be done, however, to promote continued human and food security as well as political and economic stability.

Not surprisingly, Haiti has by far the worst-performing education system in the Americas (see **Tables I & II**). Its education indicators resemble those of a few countries in Sub-Saharan Africa more than those of any of its neighbors in Latin America or the Caribbean. Less than half the adult population is literate (compared to 69% in Guatemala—the next least literate of the hemisphere) and only two-thirds of children complete primary school. Though the available data on education is generally old and of questionable accuracy, there is little debate on the generally low levels of enrollment, learning, and effectiveness.

In 2006 Haiti's total recurrent budget for an education system serving over 2 million children was estimated at \$83 million overall, or the equivalent of \$41 per student. **Tables III and IV** provide a summary of the financing and costs of education. They show that public expenditure on education as a percentage of GDP, around 2%, is among the lowest in the world. This is mainly a result of the low mobilization of fiscal resources by the government. On the other hand, private expenditures on education, at 6.6% of

Table I: Education Quality Indicators, 2006 (estimated)

Percentage of over-aged primary students	72%
Literacy rate for population aged 13+	43%
Percentage of over-aged secondary students	78%
Estimated primary completion rate	67%
Percent of primary school teachers with training	20%
Percentage pass rate in 6th grade	66%
Student-teacher ratio, primary level	46:1
Percentage pass rate in 9th grade	57%
Length of school year	142 to 185 days

Source: MENFP 2007, World Bank 2007

Table II: Gross and Net Enrollment Ratios¹ (Public and Private)

	Gross	Net
Preschool	67%	56%
Basic education	136%	76%
Upper and Lower Secondary	46%	22%

Source: MENFP 2007

Table III: Financial Indicators for Haitian Education
Prices in US Dollars, and based on official estimates for 2006

Total population	8.7 million
GDP Per Capita	\$414
Public spending on recurrent education costs	\$82.9 million
Estimated total annual spending on private education	\$ 276 million
Public spending on education as a percentage of GDP	1.97%
Total private spending on private education as percentage of GDP	6.57%
Total spending (private and public) on education as a percentage of GDP	8.54%
Percentage of public spending going to recurrent education costs	18.5%

Source: MENFP, 2007

1. Gross enrollment rates divide the total enrollment by the school age population for each level of education. Net enrollment rates are calculated as the number of enrolled students within the appropriate age cohort divided by the number of children of the appropriate school age. The marked difference between the two rates in Haiti is the result of repetition and massive over-aged enrollment.

Table IV: Breakdown of Per-Student Expenditure by Level
All prices in US Dollars, and based on official estimates for 2006

	Public	Private
Pre-school	\$81	\$63
Basic education (<i>Fondamental 1-2</i>)	\$136	\$109
Lower Secondary (<i>Fondamental 3</i>)	\$65	\$90
Upper Secondary (<i>Secondaire</i>)	\$69	n/a
Higher Education	\$248	n/a
Vocational/Technical	n/a	n/a

Source: MENFP, 2007

GDP, are the highest in the world. It is also worth noting that most of this public money is not spent on the vast majority of children in the system (those attending private schools).

Pre-School and Primary Education

Pre-school gross enrollment is estimated at 67%, virtually all of it private. Provision of any kind is almost universally of very low quality, and with neither oversight nor minimum standards.

At the primary level, Haiti is far from reaching the Education for All (EFA) goal of providing six years of quality education to all children by the year 2015. At present, it is estimated that only two-thirds of children who enter the system complete primary education and many (though it is difficult to ascertain exactly how many) never begin. Enrollment in first grade is 574,000 compared to 204,000 in sixth grade. While total primary repetition is officially estimated at 13%, the real figure is probably double.² Nearly three-quarters of primary students are two years older (or more) than their grade level would indicate, and only two-thirds of sixth graders pass the national sixth grade exam. Nearly 80% of primary teachers hold no official teaching certificate.

As noted, there are significant long-term financial constraints to the provision of free and adequate quality primary education to all students. For example, even at an under-estimated cost of \$100 per student, the Haitian government would have to spend over \$200 million per year to support every one of its primary school students. This sum would be more than double what the Haitian government currently spends.



Private elementary school, Cité Soleil

There is anecdotal as well as increasingly documented evidence that many children learn very little in Haitian schools.³ While learning does take place in some primary schools, most have the following characteristics: extensive overcrowding, precarious physical conditions (e.g. private homes, tin-roofed shacks), overwhelming noise, disorganization and extensive milling around, large numbers of over-aged students, and teachers with no more than a partial secondary education. No overall estimates are available of how many schools offer a minimally adequate education.

Secondary and Vocational/Technical Education

Though less accessible to Haitian children, secondary and vocational/technical education are nonetheless of very low quality. The public schools are usually grossly overcrowded, poorly managed, and lack effective personnel and government oversight. Public “lycées” (or high-schools) have no laboratories or libraries; often the teacher has the only textbook in the classroom. Technical/vocational schools, both public and private, have little or no equipment. An earmarked tax on businesses for technical/vocational training now goes directly into public coffers rather than to support training efforts. Teaching and learning, even in vocational schools, are most often based on repetition and memorization.

2. Experience around the world has shown that repetition in very poor countries is underestimated because children change schools or drop out and then return to school, and because school directors have no incentive to accurately report repetition.

3. A recent study of learning in the town of Maissade (DeStefano and Miksic) showed that 60% of third graders could not read more than thirty words per minute of text in Creole. This compares with the accepted criterion of literacy as the ability to read a text at a minimum of sixty words per minute.

Higher Education

Public higher education is currently provided by the National University of Haiti, with 28,000 students scattered in and around Port-au-Prince. It graduates only 600 a year. This institution is constitutionally autonomous, though there is ambiguity over whether the public university or the state has oversight over the entire post-secondary system. An estimated 12,000 students are enrolled in private higher education institutions, only three of which are officially recognized by the government and of any quality. The total higher education enrollment ratio in Haiti is among the lowest in the world, and many with the requisite education (and funds) to enroll in higher education choose to do so in the Dominican Republic, Canada, or the United States.



Students at a private high school, Jacmel

Public vs. Private Education

With the exception of higher education, private schools in Haiti account for 80% of total enrollments and serve the vast majority of Haitian students (see **Table V**, below). Just thirty or forty years ago, the private sector was important but did not constitute a majority of student enrollment. With continued political instability and economic downturn, private education became the default substitute for a faltering public sector. Since 1970, while private school enrollment has steadily risen, enrollment in public institutions has stagnated and the overall school-aged population has increased rapidly.

Management of the public education system is deeply deficient at each level. Teachers are not paid on time (some have not been paid in over a year), the selection process is precarious, school directors play little or no significant role, and there are few sanctions and little oversight. Education statistics are still gathered manually and the latest set available is from 2002.

While the government has exercised little quality oversight of the public schools, it has exercised almost no oversight of the vast majority of the country's private schools. Three-fourths of all private schools operate with no certification or license from the ministry of education. In practice, this means that anyone can open a school at any level of education, advertise for students and hire teachers without having to meet minimum standards. Quality control agencies such as the National Pedagogical Institute, established 30 years ago, or the National Institute for Professional Training (INFP) have disappeared or nearly ceased to function because of lack of funding or interest.

In the private education sector, three predominant subsets of school models have emerged. The first and perhaps largest subset is for-profit private schools run by entrepreneurs, which features little pedagogical understanding, precarious physical facilities, few or any books, and untrained teachers and school directors. They are popularly known as "écoles borlettes," or "lottery schools," perhaps because "only by chance do the children learn anything," as some suggest. Catholic and Evangelical churches, as well as some non-sectarian schools, run a second set of private schools. Some of these offer a quality (though traditional) education, where discipline is emphasized and adequate learning takes place. Some of these institutions also have precarious conditions and staff with little or no professional capabilities. A third subset is composed of "community schools," which are financed by whatever funds a given local community can mobilize. They tend to charge very low fees, and are of very low quality.

Table V: Public / Private Enrollment, 2006 (estimated)

	Public	Private	Total
Basic education (Fondamental 1-2)	390,000	1,716,000	2,106,000
Lower Secondary (Fondamental 3)	87,400	248,900	336,300
Upper Secondary (Secondaire)	55,400	181,800	237,200
Higher Education	28,000	12,000	40,000

Source: MENFP, 2007.

Note that these figures are estimated for 2006 but reflect 2002-2003 data, the last year for which education statistics are available.

Only a handful of private schools, mostly clustered around the capital and accessible to the rich (except for limited scholarship funds), offers education with international quality standards.

The Teaching Profession

Many argue that the poor quality of teachers is the main cause of the low quality of education in Haiti. Lack of minimal levels of teacher education and training may be the biggest problem. An estimated 79% of primary school teachers have no formal teacher training. Of those 79%, 10%, mostly in rural areas, have no more than a lower secondary (ninth grade) education. Teacher training is provided by unsupervised private institutions.

Private school teachers are paid much less than those in the public sector. In 2004, average public school teachers' salaries were equivalent to twice⁴ the average GDP per capita of \$450, and two to three times greater than that of private school teachers. It is reported that many trained teachers opt to remain unemployed while they wait for better paying opportunities in public schools. Public school teaching jobs are, however, much more difficult to obtain than private teaching jobs.

Teachers, in both the public and private sectors, face major obstacles in conducting their work, and receive little to no support, supervision, or evaluation. Even those Haitian teachers with an adequate professional training are often burdened with more than 50 students per class, a lack of materials or curricula, and chronically late wage payments. Haiti's five teachers' unions have had major tensions with the government, characterized by numerous strikes, missed salary payments, and high teacher absenteeism.

Testing

While many observers question how much is learned in Haiti's schools, and in spite of decades of instability, the ministry of education has consistently implemented national "high stakes"⁵ tests given to all students in recognized public and private institutions completing sixth, ninth, eleventh and twelfth grades. The tests are similar in content to those given in France forty years ago and still given in francophone African countries today.

This census-based testing system is in marked contrast to sample-based systems that characterize most of the rest of the hemisphere.

While there may be too many of these tests for the system to make meaningful use of, they constitute a potentially positive element of the education system, with potential use in policy, planning, and accountability, provided they are significantly improved. Currently the tests are hand corrected by select teams of teachers, who are often paid long after their service. The ministry of education reportedly shuts down for three months in the summer while the tests are being corrected. There are anecdotal reports of cheating.

Language of Instruction

While the initial language of instruction in Haitian primary schools is Creole, it is not clear when and how instruction switches to French. The national examination in the sixth grade is given entirely in French (with the exception of the subject of Creole), and secondary instruction is, in principle, conducted completely in French. By most accounts, the quality of French language instruction, writing, and speaking has deteriorated significantly over past decades, and there is vast inconsistency in the language of instruction by region, level, and subject matter. This matters because French remains the "official" language of Haiti and formal communications in government and the private sector are in French.

Demand

In spite of these system-wide problems, there is a demonstrable thirst for learning among all Haitians, who recognize that education is a means of escaping poverty. This can be seen in part by the willingness of poor parents to spend the relatively large sums of money to send their children to school. It is estimated that the average cost of private primary school tuition is \$85; with books and uniforms, the cost rises to \$135—an enormous burden in a country with a per capita income of \$450. The demand for learning can also be seen through visits to schools where, when they are effectively being taught, Haitian youths pay rapt attention.

4. Notably, this percentage—while mostly reflective of the substandard Haitian GDP—is nearly twice the OECD average.

5. "High stakes" testing refers to tests that students must pass in order to move to the next level of education.

Obstacles to Improvement

Why is education in Haiti so poor? Clearly, problems are not endemic to education alone, but are more systematic, and rooted in Haiti's political instability, poverty, and lack of economic growth. In the face of economic stagnation, some argue that the only game in town has been "rent seeking." That is, retaining one's portion of the meager available resources pays off more consistently than seeking to increase those resources. It is said that, in Haiti, there is an aversion to innovation and/or transparency, which have in the past turned out to be financially or even physically dangerous.

Part of the problem comes as a result of the government's inability to mobilize fiscal resources in a subsistence economy. Security and governance problems have also caused many foreign donors to shy away from supporting the education sector. The burgeoning needs of the sector, however, cannot be ignored: children and youths aged 0-14 make up 43% of the population—much higher than the average for the region—which makes the financial burden of improving education particularly acute.

One glaring problem is that the state has been minimally active in both providing and overseeing education, which has left Haiti devoid of any standard of educational quality. For decades, there has been little focused public sector interest in education, and a constant shuffle of education ministers and personnel who may have come to see education posts as part of an entrenched spoils system, rather than as a critical social service. Within this inadequate system of oversight, special interests—teachers and their unions, private school managers and their owners, education authorities and bureaucrats—have resisted change because it might negatively affect their relative positions.

Promising Developments

In spite of these overwhelming difficulties, promising developments have emerged. Over the last two years, Haiti has experienced increased political stability, including a major reduction in violence, to a great extent aided by the United Nations presence. The president has shown himself to be prudent, and the new parliament, despite some setbacks in early 2008, can be seen as beginning to exercise its functions. International organizations, foreign governments and private donors are moving forward with economic aid since they now believe that the government's capacity to manage external funding may have significantly improved. While the economic boost from sustained relative stability has yet to be felt on the ground, it may be on the horizon.

With support from external agencies, both the government and the private sector have started to move on improving the education system. The highest priority of the government and external donors has been improving primary education. A number of international agencies are willing to invest heavily in achieving Education for All (EFA)⁶ in Haiti by the year 2015, despite the near impossibility of reaching this goal. The objectives are to retain all children (particularly the poorest) in the school system and at the same time encourage systemic quality improvement.

The government appears to be committed to establishing "public-private partnerships" (PPPs) to expand and improve basic education. The World Bank has taken the initial lead in funding; increased support for both public and private schools is expected from Canada and Europe. Currently, a ministry department (DAEPP - Office for Support to Private Education) has begun in the province of Nippes to assess and accredit private schools that offer "adequate" quality, and offer support to the neediest students and distribute the related funds, which are provided through a World Bank loan.

Likewise, legislation is being debated in parliament to establish an autonomous public agency (ONAPE – National Office for Partnership in Education), which would be the vehicle for channeling public and international funds to private primary education institutions, as well as for establishing policy dialogue. It is not clear, however, when or if ONAPE will be created, or how much money it would administer.

Currently, there are now several promising small-scale and/or pilot projects focused on boosting the quality and effectiveness of primary education, including the following:

- A program for accelerated one-year pre-service teacher training has just started, with World Bank financing, to begin to address the fact that 48,000 out of 60,000 current primary school teachers have no training in education. The objective is to train 2,400 teachers per year, compared with the current output of 400. Since most teacher training programs are for three years but at half-time, this full-time, one-year program does not reduce the real time for training but instead concentrates it. This program faces a number of implementation challenges, including managing the proposed two years of supervised initial teaching as well as finding the funds to pay trained teachers an adequate wage in private schools.
- Radio education programs, underway in Haiti for some time on a small scale through the Haitian Foundation for Private Education (FONHEP),⁷ seek to improve the teaching of Creole and mathematics. The possibility of French language instruction via radio is also under discussion. While good evaluations of these programs in Haiti are not available, radio education has been shown to be a cost effective way of improving quality in many developing countries.⁸

6. UNESCO considers EFA the completion of six full years of education of quality.

7. FONHEP is a private non-profit foundation providing training and applied research in Haiti. It has been supported by USAID since the 1980's.

8. The use of television or Internet for quality improvement, while feasible and cost effective elsewhere (e.g., Telesecundaria in Mexico), requires management skills, human resources, and infrastructure which Haiti does not yet have.

- Pre-schooling is critical in order to help ensure that children enter school on time (age 6) and with adequate readiness for schooling, as well as to start verbal French learning. The Foundation for Knowledge and Liberty (Fondation Connaissance et Liberté, or FOKAL)⁹ has developed an innovative pre-school curriculum which it is implementing in a small number of private schools. At the same time the ministry is considering options to expand public pre-schooling.
- Pilot accelerated learning programs, in which habitual repeaters are pulled out of regular classes and given special intensive classes, are being supported by Canada and the EU. Evidence around the world shows that, when effectively implemented, these programs can provide two years of learning within a one-year span. Successful implementation of an accelerated learning program would free up at least 15% of enrollment to take in new students, keep them through sixth grade, or reduce student teacher ratios.

Efforts are also underway to reinvigorate technical/vocational education and training and to restructure secondary education. With support from the IDB, public training institutions are being upgraded and a competitive process is underway to select public and/or private institutions for training programs, based on the Chile Jóven experience. This will take some time, however, since at least 90% of the 800 training proposals received in the first round were from unqualified institutions. Other promising developments include a new law now under discussion that would reinvigorate the National Institute for Professional Training (INFP), which would provide oversight and support for technical/vocational training. Likewise, a new secondary education reform that divides secondary education into a lower and upper “diversified” level and reduces the number of subjects studied is being implemented in selected schools.

Perhaps more importantly, there is increasing national debate on education policy issues. Public fora have been held on issues such as public/private relations and on the structure of higher education. A new presidential commission was established in late 2007 explicitly to guide the government in making education policy decisions. It includes significant representation of business leaders and leading educators, had its first meetings in late December. The commission has a challenge and opportunity—to show that real policy change can be identified and will occur.

With support from the Unibanc Foundation, a new private sector consortium has been established. It has a full-time director and staff, and is the principal private sector interlocutor with the government. It links the private commercial and manufacturing sector, such as banks, which have a vested interest in education quality so that their employees are more productive, with private education providers.

9. This private nonprofit community development organization is supported by the Open Society Institute.

Priorities for the Future

TOWARD AN EFFECTIVE STATE

Relative political stability, the creation of new programs, and increasingly open debate on the future of education offer solid bases from which to advance the long process of educational revitalization. As education authorities and civil society debate how best to proceed, perhaps the most important question has to do with the future role of the Haitian state in the education sector. Until recently the state has been nearly absent from education, given its lack of institutional capacity and the small percentage of enrollment in public institutions. But in fact there is no substitute for an effective and strong government role in education, based on leadership, consistency in policy, commitment to implementation, and effective management of the education system.

One key to effective management and decision-making is the availability of updated and reliable information. Improving education statistics (including school mapping, which can help to improve local management and priority setting) and student assessments should be prioritized, and are relatively inexpensive. Testing can be improved through computerization, better pre-testing, feed-back to individual schools on their performance, diagnostic testing in the earlier grades, and public disclosure of school-by-school results.¹⁰ Worth noting is that the state does not have to provide these services itself, and ought to seek private contractors (for-profit or non-profit) to provide professional and highly accountable services.

A stronger, more effective state does not mean that government should be the sole, or even the main, provider of schooling. Leading Haitian economists and businessmen today are emphasizing the “need to build effective public-

private partnerships.” They argue that “le gouvernement doit faire faire” (the government should “make things happen” rather than do everything itself). Their perception is in accord with recent world-wide experience, where increasingly there is a recognition that private provision of education can serve public goals, often more cost-effectively than the public sector, provided that it is accompanied by effective public oversight. Thus moving towards a cohesive, efficient, and strategic state will be of paramount importance for the development of Haiti’s education system.

This does not imply abandoning or curtailing the government’s current network of public institutions. In fact, there may well be contextual and political rationales for increased public provision of education—particularly in rural areas where there are few or no providers at all. If and when this is done, however, it should be accompanied by effective management policies that make public institutions more efficient and effective, using many of the accountability, oversight and incentives approaches normally used in the private sector.

Based on recent global experience, there does not have to be a “dichotomy” between public and private provision of education. In many of the world’s most successful education systems, public institutions increasingly have greater autonomy and parents have more choice. Often, public institutions compete with each other and with private institutions for students and funding. Government’s role, whether in the public or private sphere, ought to be to establish and enforce minimum standards, assess quality, increase access and equity, collect and disseminate information so that parents and students know what they are getting, and seek the most cost-effective use of public funds to achieve public goals. A critical task is to get parents more involved in their children’s schooling, and to show them how to insist on decent quality, beginning with such basics as teacher attendance.

10. The IDB is supporting the application of the UNESCO regional test of language and mathematics learning to be given at third and sixth grade on a sample basis; the World Bank is supporting a simple oral reading test to be given at first or second grade level.

Perhaps most importantly, effective (versus cosmetic or bureaucratic) changes to the role of the state must mean that every action of the state should be focused on a single objective: that of increased student learning, particularly “higher order learning” which links the theoretical with the practical and encourages innovation and cooperative problem solving. If these improvements do not occur, then any re-structuring, re-organization, or partnership will have failed.

PRIVATE SCHOOLS, PUBLIC GOALS

Effective and efficient public-private partnerships are possible in Haiti at all levels of education, and models developed elsewhere can be adapted to the Haitian context. While primary education in both the developing and developed world is usually provided by public institutions, there are examples of countries where private schools are predominantly financed by their governments. In the Netherlands and Lesotho, for example, the government provides nearly all of the funding for private primary and secondary schools. Chile has a mixed system of public municipal schools, publicly-supported private schools, and fully independent private schools.

The worldwide partnership experience is much more common in vocational/technical education and training, where participation of the private sector is fundamental, as well as in higher education where, around the world, public support to private education in the form of scholarships, loans and grants is increasing. Finally, and not least important, many functions which at first may seem to belong to government, such as testing, statistics gathering, and training, can effectively be contracted out, provided that oversight is adequate.

This view of a new and more integral role for the government is not universally held in Haiti. Some argue that education should be provided principally by the government, and others that public education should continue to be centrally controlled. Their conviction may stem from a lack of understanding in Haiti of how public sector management as well as public-private relations have developed and deepened in the last thirty years around the world. Or it may be caused by perceived

exploitation of students by the Haitian private sector. The result may be a kind of “split personality” among government officials: when there is no external pressure, the government may appear to want to exclude rather than cooperate with private sector efforts—or to expand the public sector without establishing appropriate management and/or incentive systems.¹¹

The difficulty in making such partnerships work in Haiti should not be underestimated. Without adequate oversight, the private sector can misuse funds, both public and private, provide false or misleading information, and offer meaningless or totally inadequate educational services (as has been the case innumerable times in Haiti). At the same time, these criticisms can be applied to Haiti’s public school system as well. Thus building up the government’s capacity for oversight is important for improving both private and public schools. It requires a significant change in mentality and attitude, as well as a willingness to select the most qualified public officials and to pay them an adequate wage. Equally, there is a need to reform the private education sector, improve the functioning of the market for education by providing parents with reliable consumer information, and foster fair and competitive bidding processes for government contracts. In turn, private non-profit institutions such as FONHEP, which has been supported for 20 years by USAID and others, will need to learn to compete effectively for contracts and to develop an entrepreneurial mentality.

SUGGESTED GOALS BY LEVEL OF EDUCATION

While both the government and external agencies give top priority to basic education, a broad and balanced approach is essential. Policy changes and investments are needed as well in vocational/technical education and training, and in higher education. Government officials and leading economists have urged foreign assistance institutions not to restrict their assistance to basic education. This does not mean that vast amounts of funds should be re-channeled to higher education or technical training as a result, but rather that structure, institutions, and incentives should be well-designed and accompanied by targeted investments in critical areas.

11. For example, the government may be considering re-establishing the currently moribund public radio education department rather than building on FONHEP’s existing capacity in this area.

Basic Education

With assistance from the World Bank, DAEPP has begun to certify private schools and provide government funds to finance government scholarships to needy children aged 6-8 who were not previously attending private schools. Local oversight committees are being set up to combat the inevitable threat of corruption and favoritism. The process has only recently begun and may have some drawbacks; it will be difficult to identify the “neediest” in a country where there are so many poor and few reliable proxies of relative need. Furthermore, as has occurred elsewhere, a supply-side focus on remaining in school may result in overlooking quality and increased learning.

Haiti should continue to experiment with other public-private options that go beyond reaching out-of-school children. The government could directly subsidize private schools that are confirmed to be of acceptable quality, with funds going to such agreed-upon purposes as lower overall tuition, improved teacher salaries, scholarships, increased enrollment, or textbooks and other quality investments, depending on circumstances. Some private confessional schools have long had agreements for the government to pay teachers salaries; these programs could be significantly expanded. The government should seriously consider an upgrading program for “community schools,” which are organized by local mayors but currently receive no central government support. Because these schools have very low tuition, they attract many students. But teachers are paid very little, facilities are deplorable, and the quality is very low.

The need for decent physical facilities is enormous, and the government, with external assistance, is expected to build new schools to meet the growing demand for education. These new schools, whether public or private, will need to be more effectively supervised in terms of teacher selection and contracting, financial management, and pedagogical oversight. One possibility is for the government to finance construction of new primary schools and then to sign long-term contracts with private providers to run them. This approach would be similar to the “concession” school program in Bogotá, Colombia.

Another option is to expand public schools in rural areas where there are currently no providers, but to be sure to give them adequate flexibility and management autonomy, while still providing oversight and technical assistance. A good model is the original PRONADE



Public elementary school, Port-au-Prince

program in Guatemala, where community schools were publicly funded and given strong central administrative oversight.

Nonetheless, there is an increasing risk that Haiti will be overwhelmed with pilot programs. While it is appropriate to begin in areas with more reliable human resources and with interest in change, promising pilot projects ought to be rapidly expanded to the national level. The most promising initiatives include radio education, new approaches to pre-schooling, accelerated teacher training, and accelerated learning programs for over-aged children. To this end, increased and more effective coordination of the donor community should be sought. In most cases, NGOs and other private providers such as FONHEP and FOKAL can be contracted to handle implementation.

Secondary Education

The task in reforming secondary education is particularly difficult because of increasing demand for places, a near total lack of adequate facilities in both public and private institutions, an untrained teaching staff, and the current justifiable preoccupation with basic education. The short-term goal should be to more effectively implement what appears to be a well-intentioned curriculum reform, and to begin a process of certification and assessment of schools, both public and private.

Eventually, as in primary education, private secondary schools of adequate quality could be subsidized, provided they admit increasing numbers of needy students, and public institutions could be restructured so as to reward good performance. Pre-service training of secondary teachers, which currently only takes place at the Higher Normal School, should be strengthened and diversified. To meet needs in rural areas, a distance program for lower secondary education could be started.

Vocational/Technical Education and Training

Haiti drastically lacks skilled workers such as plumbers, bricklayers, concrete workers, among others, who will be needed for an expected \$1 billion infrastructure overhaul to be financed by international agencies. Computer and cell phone use as well as Internet access have recently begun to increase rapidly with accompanying needs for technological capabilities. Parents and youths seek out and pay for vocational/technical training, even of the worst quality, to compete for these jobs. Though it should not be seen as a panacea, vocational/technical schools should be expanded and improved.

Today, there is a world-wide consensus on the fundamentals of an effective vocational/technical education and training system in a developing setting. Such a system begins with establishing an autonomous agency managing the system, with the private sector holding a voice in management at least equal to that of the public sector. Public institutions must be freed of bureaucratic constraints so that they can freely contract for provision of services. As has begun with support from the IDB, competition for training grants should be open to both public and private institutions.

All such institutions should emphasize competency-based training rather than formal certification. New programs could be developed to strengthen training for the private informal sector. A labor information system would enable training institutions to respond agilely to changes in labor market demands. Finally, technical/vocational education and training should, with just a few exceptions, be de-linked from the formal education system. In the Haitian context this means complete reengineering of the existing public institutions so that they become agile competency-based training institutions. In addition, the out-of-date youth training programs of the Ministry of Social Affairs could be replaced by mainly privately managed and labor market-

based programs. Successful models exist through the region, including in the Dominican Republic, Colombia, and Brazil. A draft law establishing some but not all of these elements is currently under discussion, and should be given strong consideration.

Higher Education

Across the developing world, higher education is increasingly promoted through public-private partnerships. States increasingly manage from a distance through oversight, incentives, contractual relationships with the private sector, and based on the precepts of autonomy and accountability. In this approach, the state focuses more intensively on the cost-effective use of public funds to achieve its goals, as well as on diversification in sources of financing for both public and private institutions.

In Haiti, a new model of public higher education should mean a “social contract” based on accountability between the state and public institutions, as well as increased tuition, strong and independent oversight of the private sector including accreditation, and, eventually, student loans and scholarships as a means of tackling equity issues as well as improving quality. This may prove politically difficult at the National University, but ought to be the model in the new public regional universities which the ministry of education plans to establish.

Given the importance and complexity of higher education reform, it would be appropriate to invite a select group of international experts, who have been involved in reform in places such as Chile and Colombia, to visit Haiti, and, in collaboration with Haitian leaders, design a feasible higher education reform program. This should include establishing a post-secondary education and training system based on or similar to the community college model. This process is particularly urgent because of plans to establish regional public universities across Haiti.

The Challenges for Stakeholders

FOR GOVERNMENT

Even if the enabling environment (political stability, security, and economic growth) improves, the process of quality improvement and retention in school in Haiti will be difficult and long-term, requiring leadership, commitment and effective management. Haiti is replete with education plans that have not been implemented. It is essential, therefore that the Government take steps that show both its short-term resolve and its long-term commitment. In particular it should make a clear statement about its future role in education and its relationships with the private sector. It should establish realistic intermediate goals based on expected financial resources.

The Presidential Commission has an opportunity to capture the informed public's attention and re-establish trust. This commission should not restrict itself only to setting out long-term goals, but should spend a great deal of time identifying immediate actions which would illustrate government resolve and commitment, including that of shaping the new role of the state in education. In fact, enunciating broad goals without implementing practical and real changes would be deeply discouraging to those who seek to improve education in Haiti.

Short-term actions will have to be discussed and agreed upon over the next few months. This might include paying public sector teachers on time, as part of the start of improved financial management of the public sector. Another option would be to make the public aware that the process of accrediting private schools is underway by publicly announcing that a number of superior private schools will be subsidized, as well as closing a few egregiously inadequate private schools. Another short-term and relatively inexpensive measure would be to widely publish school-by-school results of the sixth grade national exam, with demographic or geographic comparisons between students enrolled in sixth grade, the

overall number taking the exam, and the number and percentage of overall passes.

FOR THE PRIVATE SECTOR

The newly formed consortium of private education providers and the commercial and productive sectors can play an important role in defining the policy dialogue. In particular this consortium should make sure that it goes beyond acting as a lobby for the interests of private education providers and that it acts to assist in policing its own providers. The role of the commercial and productive sectors in emphasizing the importance of education quality for economic growth will be of particular importance.

A second equally important role of the private sector could be to create a capacity to provide objective diagnoses of education in Haiti. The purpose would not be to document the ills of education (which are already known) but rather to measure progress beyond the current low baseline and to hold the government as well as the private sector to meeting their own articulated objectives. A "think tank" of this sort would need a few young but respected economists and educators, a modest budget to undertake analysis of data, and an ability to bid on and implement internationally financed projects in areas such as project evaluation, monitoring, testing and assessment. There are successful ongoing models of such organizations in many Latin American countries, including in Guatemala (CIEN) and in Peru (GRADE).

FOR DONOR AGENCIES

As foreign donors increasingly move into the education sector, they will have to be aware of the necessity of playing a positive, consistent and long term role. It is

reported that, while donor agencies have a well functioning system of coordination among themselves, there is inadequate Haitian participation (in spite of efforts to get Government officials involved), apparently a result of the limited number of capable high level officials. As Haiti is increasingly inundated with visits from international agencies, it will have to play an increasingly active role in donor coordination.

Coordination does not simply mean sharing information. It also means coordinating strategies and approaches, which is a far more difficult task, especially considering the bureaucratic, legal, and institutional constraints of each of these agencies. In this respect donor agencies should support reform efforts with an emphasis on the approaches outlined in this paper—those that foster a more effective role for the state and engage the relative strengths of the private sector. When public institutions are supported, donor agencies should especially insist that policies are in place to increase transparency and accountability. Particularly important will be helping the country to establish a reliable education statistics system, as well as improved learning assessments.

While the emphasis should be on basic education, donor agencies should sympathetically consider government requests for support at higher levels of education, but should link any such support to the implementation of fundamental policy reforms.

Annexes

Annex I. PERSONS CONSULTED

Rebecca Adams, Robert Powers; USAID
Marc Bazin, former Haitian minister
Gabriel Bien Aime, Ministry of National Education and of Professional Training
Pierre-Marie Boisson, Sogebank
Gerard Borgue, Lycée Alcibiade
Carl Braun, Unibank
Carlo Dade, FOCAL
Lionel Delatour, consultant
Garry Delice, Haitian Education and Leadership Program (HELP)
Rosny Desroches, Initiative de la Société Civile
Dan Erikson, Verdieu Meltinord; Inter-American Dialogue
François Fouchard Bergrome, Haitian Senate
Gabriel Hyacinthe, Lizbeth Cullity; United Nations Stabilization Mission in Haiti
Pastor Henry Ivantz, Institution Renovatrice de l'Éducation Haïtienne
Nirvah Jean-Jacques, Louise Cerin; FONHEP
Raymond Joseph, Haitian Embassy to the United States
Chingboon Lee, Maturin Gbetibouo, Penelope Bender, Peter Holland; World Bank
Jorgen Leth, film director
Jacky Lumarque, Quisqueya University
Creutzer Mathurin, Cellule de Pilotage - Ministry of National Education and of Professional Training
Emma Näslund-Hadley, Aimee Verdisco, Sophie Makonnen; Inter-American Development Bank
Michele Pierre-Louis, FOKAL
Chantal Regnault, consultant
Nora Stamboulieh, Association des Universités Francophones
Gabriel Verret, economic advisor to the president of Haiti
Nora Wright de Dupuy, Groupe d'Appui à l'École Fondamentale en Haïti
Marie Yolaine Vandal, Department of Pre-school Education - Ministry of National Education and of Professional Training

Annex II. DOCUMENTS CONSULTED

- Bazin, Marc. 2006. Sortir de l'Impasse, Démocratie, Reforme et Développement. Port-au-Prince: National Democratic Institute for International Affairs.
- DeStefano, Joseph and Emily Miksic. 2007. *School Effectiveness in Maissade, Haiti*. Washington, DC: American Institutes for Research / Equip2, Washington.
- Canadian Foundation for the Americas (FOCAL). "Atlanta Conference Report: February 2-4, 2007 2007 - The Role of the Private Sector in Improving Educational Outcomes in Haiti." Ottawa.
- Haitian Foundation for Private Education (FONHEP), "Annual Report, 2005-2006." Port-au-Prince.
- Haitian Senate. 2007. "Projet de Loi Créant et Organisant l'Office National de Partenariat en Education." Port-au-Prince.
- Inter-American Dialogue, Canadian Foundation for the Americas (FOCAL). 2007. *Haiti: Real Progress, Real Fragility*. Washington, DC.
- Inter-American Development Bank. 2005. "Formation Professionnelle, Rapport de Projet" Washington, DC.
- Inter-American Development Bank. (Unpublished) "Concept Note: Integrated Early Childhood Development Project in Haiti. Washington, DC.
- Inter-American Development Bank. 1995. "Extension of Primary Education and Teacher Education II, Executive Summary." Washington, DC.
- Justesen, Michael, and Dorte Verner. 2007. *Factors Impacting Youth Development in Haiti*. Washington, DC: World Bank.
- Korpivaara, Ari. 2004. "Beyond the Mountains, the Unfinished Business of Haiti," New York: Open Society Institute.

- Lumarque, Jacky. 2007. *Le rôle du secteur privé dans l'éducation en Haïti*. Port-au-Prince: Université Quisqueya.
- Ministry for Education and Professional Formation (MENFP). 2007. "La Stratégie Nationale d'Action pour l'Education pour Tous." Port-au-Prince.
- Ministry for Education and Professional Formation (MENFP). 1998. "Plan Nationale de l'Education." Port-au-Prince.
- Ministry for Education and Professional Formation (MENFP). 1998. "National Examinations, Grades 6, 9, 11, and 12." Port-au-Prince.
- Orozco, Manuel. 2006. *Understanding the Remittance Economy in Haiti*. Washington, DC: Inter-American Dialogue.
- Salmi, Jamil. 2000. "Equity and Quality in Private Education: the Haitian Paradox," *Compare* 30(2). UK.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 2006. *Haiti, Early Childhood Care and Education Programs*. Geneva.
- Uribe, Claudia, and Carlos Molina. 2007 (unpublished). *Thinking about the Role of the Public and Non-Public Sectors in Haiti*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- World Bank. 2007. Project Appraisal Report: Grant to Haiti for an Education for All Project (internal document). Washington, DC.
- Zrari, Sabah and Sergio Hinojosa. 2007. *Milieux d'Affaires et Education en Haïti: Vers un Partenariat Privé?* Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Annex III. SCHOOLS VISITED

CITÉ SOLEIL, PORT-AU-PRINCE*

Elementary: Ecole Pasteur Joel (private)

Location: Wharf Jeremi

Elementary: Ecole Fondamentale Laronde (private)

Location: private home in Sarthe

Elementary: Ecole Notre Dame du Sacre Coeur (private)

Location: Cité Soleil 21 / Wharf

Elementary: Ecole national de Cité Soleil (public)

Location: in front of city hall / mayor's office

Elementary and Secondary: École Eloim (private)

Location: Cité Soleil 10 / Wharf

Elementary and Secondary: École Ste. Alphonse (private)

Location: Ti Haïti

Secondary: Lycée de Cité Soleil (public)

Location: Cité Soleil 4

JACMEL

Primary: Jacmel Public School (public)

Primary: Private School in Jacmel (private)

Primary and secondary: Lycée Alcibiade (private)

Secondary: Lycée Pinchinat (public)

**(Author's note: with one or two exceptions schools in Cite Soleil were not overcrowded since much of the population had not yet returned because of last year's violence)*



Partnership for Educational
Revitalization in the Americas

The Partnership for Educational Revitalization in the Americas (PREAL) is a joint program of the Inter-American Dialogue in Washington, DC, and the Corporation for Development Research (CINDE) in Santiago, Chile.

PREAL seeks to improve the quality and equity of education by helping public and private sector organizations throughout the hemisphere promote informed debate on education policy, identify and disseminate best practices, and monitor progress toward improvement.

PREAL's activities are made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID), by the Inter-American Development Bank (IDB), the GE Foundation, the International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), and the World Bank, among others. The contents of this document are the responsibility of the author and do not necessarily reflect the views of PREAL or any of its donors.



Inter-American Dialogue
1211 Connecticut Avenue, NW, Suite 510
Washington, DC 20036 USA
Tel: (202) 822 9002
Fax: (202) 822-9553
Email: iad@thedialogue.org
Internet: www.thedialogue.org



Corporación de Investigaciones para el Desarrollo
Santa Magdalena 75, Piso 10, Oficina 1002
Santiago, Chile
Tel: (56-2) 334-4302
Fax: (56-2) 334-4303
Email: infopreal@preal.org
Internet: www.preal.org