

Accelerating Progress to 2015

Haiti

APRIL 2013 • WORKING PAPER



Global Education First Initiative

The UN Secretary-General's Global Initiative on Education



Good Planet Foundation
serving humanity

ACKNOWLEDGMENTS

This working paper is one in a series of country reports commissioned by the UN Special Envoy for Global Education and coordinated by the Center for Universal Education at the Brookings Institution. The report was prepared for the Learning for All Ministerial Meeting on April 18, 2013, co-hosted by the World Bank Group President, the UN Secretary-General, and the UN Special Envoy for Global Education. The meeting brings together ministers of finance and education from eight countries that are home to nearly half the world's out-of-school children. It aims to focus on concrete steps that will accelerate progress toward the 2015 deadline of ensuring that all children can go to school and learn.

The report was written a team at the Center for Universal Education at the Brookings Institution, based on a paper submitted by the Government of Haiti and a draft paper by Gaston Georges Mérisier (independent consultant).

Many people and organizations generously provided time, shared ideas, and commented on the paper. The paper benefited from inputs from the Government of Haiti (including through consultations and their own paper), several partner development agencies, civil society organizations, and a local education group. Dibe Galy (UNESCO) and Jean-Luc Tondreau (UNESCO) coordinated the in-country dialogue and inputs. The paper also benefited from detailed comments from Jean-Marc Bernard (Global Partnership for Education), Loretta Garden (US Agency for International Development), and Patrick Ramanantoanina (World Bank), Penelope Bender, and Amy Rhoades.

The preparation of the series of country papers was overseen by Liesbet Steer (Center for Universal Education at the Brookings Institution). Paul Iseman provided overall advice and comments. Research support was provided by Lauren Lichtman. The papers are a result of country consultation processes coordinated by the World Bank and the Global Partnership for Education. Elizabeth King of the World Bank coordinated the Ministerial Meeting process and advised on the reports. The UNESCO Institute for Statistics and the UNESCO *EFA Global Monitoring Report* also provided background data for the preparation of the series.

The series was published with the support of the Good Planet Foundation.

The report builds on contributions of many stakeholders, but the findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the authors and do not necessarily reflect the views of all the contributors or their institutions or governments they represent.

Report published by The Good Planet Foundation © 2013
Foreword by Gordon Brown © 2013

FOREWORD

Gordon Brown, UN Special Envoy for Global Education

Thirteen years ago the international community came together and made a commitment, through the Millennium Development Goals and Education for All, to achieve universal education. While we have made significant progress by securing education for over 40 million more children, we have an unfinished agenda. There are still 61 million children that do not go to school and 250 million children who cannot read. The statistics for youth at the secondary level are even more shocking—especially for girls.

Now, fewer than 1,000 days from our deadline, the clock is ticking. And thanks to the leadership of the United Nations Secretary-General and his Global Education First Initiative, focusing on access, quality and global citizenship, the wheels of progress are in motion. By convening the global community to focus on the goal of quality, relevant and inclusive education for all children and youth, the Secretary-General is inspiring action in all corners of the globe. His initiative acknowledges that if we are to hold true to our commitment of ensuring every child in every marginalized slum or forgotten village has access to education, we must take action.

President Jim Kim of the World Bank is focused on solutions for our global challenges as evidenced by his path-breaking speech on April 2nd of this year on the post-2015 Millennium Development Goals and his commitment to abolish extreme poverty and work for shared prosperity. His leadership in convening the *Learning for All Ministerial* meetings represents an unprecedented turning point for global education.

Both the Secretary-General and President Kim are providing an opportunity for collective partnership between the international community and countries themselves to address the critical bottlenecks that are holding us back by creating a set of action plans with concrete outcomes. Their leadership has inspired the participation of ministers of finance and education from eight countries, representing more than half of the world's out of school population, and leaders from partner governments, international institutions and civil society. Other countries will come before a set of meetings in September of this year.

In preparation for the ministerial meeting, we have commissioned reports on the eight participating countries so that our time together would be spent realizing the vision of the Secretary-General's Global Education First Initiative and discussing what will be done. I am grateful to the Global Partnership for Education and the Center for Universal Education at the Brookings Institution for their major contributions to this exercise and to the support of international development partners in every continent.

The proposals in this report represent a snapshot of the ongoing conversations within countries and with the international community. Considered a “living document,” the working paper on Haiti is an initial set of proposals to accelerate progress on education.

Based on the recommendations in this report and in collaboration with the respective government, international institutions and civil society during the *Learning for All Ministerial* meetings, we have an opportunity to change the course of history and deliver meaningful change to children across the globe.

When you read this report you will see glossy pages, graphs, charts and statistics. While the data is critical, I implore you to take a moment to think about the stories that the statistics represent. They represent the young girl, rising-up against the cultural norm of early marriage in hopes of realizing her dreams. They represent the young boy, struggling to realize his potential, studying under a tree. They represent a child with disabilities, with all of the talents and aspirations to be a world leader. They represent the hopes and dreams that are the right of every human being.

Past generations have developed only some of the potential of some of our children. We can be the first generation to realize all of the potential of all of the world's young people through education. I hope that the ideas brought together through global consultations and synthesized in this report can guide our discussions in realizing the vision of the Secretary-General and the leadership of President Kim aimed at creating a world in school and learning by 2015.

ACRONYMS

DHS	Demographic and Health Survey
GER	gross enrollment rate
MDG	Millennium Development Goal
MENP	Ministry of National Education and Professional Training (Ministre de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle)
NER	net enrollment rate
NGO	nongovernmental organization
ONAPE	National Education Partnership Office (Office National de Partenariat en Education)
PSUGO	Universal and Free Schooling Program (Programme de Scolarisation Universelle Gratuite et Obligatoire)

EXECUTIVE SUMMARY

Haiti is at a critical juncture. It is slowly emerging from a series of external shocks that have interrupted its development for the past five years, increasing its fragility and reversing the small gains made between 2004 and 2008. In 2007, the Haitian economy was deeply affected by the spike in food and fuel prices. In 2008, storms and hurricanes caused widespread damage and losses estimated at approximately \$900 million. In 2010, a devastating earthquake hit Port-au-Prince, causing one of the worst humanitarian disasters in recorded history.

With strong government commitment and support from the international community, the country is at a turning point: It is committed to transform its disaster relief efforts into a sustainable development path. There are signs that the economy has started to rebound, and it is projected to grow at 6 percent in 2013, the highest in the Caribbean. Like other countries emerging from humanitarian and political crises, Haiti faces a complex set of challenges, including the development of a vibrant economy and the delivery of good-quality social services.

Education is a critical element in the country's vision for future prosperity, as clearly recognized in the 1987 Constitution, which guaranteed free basic education. Yet the record to date has been disappointing. The challenge that Haiti's government faces in trying to redress the nation's educational situation reflects a legacy of weakness and instability in state institutions; a high level of corruption, extreme poverty and low government revenues; a lack of capacity to provide basic social services; and a low priority on educating the poor. Thus, reversing this pattern is a challenge that will require sustained, strengthened efforts by the government and consistent support from its development partners. Some progress has already been made, supported by renewed government initiatives and a comprehensive education development plan. Following the earthquake, the Haiti National Education Strategy was translated into a new Operational Plan 2010–15 for reform of the education sector. Within this context, this paper lays out detailed actions to enable Haiti to make further progress toward meeting the Millennium Development Goals and the Education for All goals. It also delineates how the country's Universal and Free Schooling Program (PSUGO) can become a significant step toward making primary education free and available to all.

While huge gaps in data exist, available figures suggest that progress is being made in the Haitian educational system. The net enrollment rate (NER) is estimated by the government to have increased from 65 percent in 1996–97 to 88 percent in 2010–11. This positive trend is confirmed by the 2012 Demographic and Health Survey (DHS), though the NER was estimated to be somewhat lower, at 77 percent. Another positive aspect of Haiti's educational system is its near gender parity in enrollment in primary school. Of the 2.2 million children in primary school in 2010–11, 49 percent were girls.

Despite encouraging progress, Haiti faces significant challenges to providing equitable access to a good-quality primary education. An estimated 500,000 primary-school-age children are out of school.

Education access is uneven across regions, and children in urban areas have greater access to education than those in rural areas. Learning outcomes are extremely low. For example, early grade reading assessments in two regions (Artibonite and Nippes) show that nearly one-third of grade 3 children are unable to read a single word of connected text. Reading comprehension is equally low. These poor learning outcomes and the poor quality of education have led to high repetition and dropout rates. Only 50 percent of children starting in grade 1 manage to complete the full primary school cycle. Approximately one out of seven children repeat at least one grade during the primary cycle.

The Haitian educational system is failing to deliver. It is characterized by a school supply dominated by the nonpublic sector, which is largely unregulated and mainly financed by school fees that constitute a major expenditure for many households. About 88 percent of the country's schools are private or run by nongovernmental organizations (NGOs)—of which a substantial share are faith-based. Only 21 percent of them received subsidies from the state in 2010–11. Education spending accounted for only 10 percent of total public spending in 2010, much below international standards. This is a result, and a sign of, the country's lack of state capacity, extreme poverty, and the low priority given in the past to basic education—except among elites.

Socioeconomic barriers are also limiting school attendance. Vulnerable segments of the population continue to face barriers to education, especially children from the poorest households and those living in rural areas. In addition, the school-age population is also affected by nutritional deficiencies, which also have a direct impact on children's cognitive development. Severe shortages of adequate infrastructure, qualified teachers, and appropriate teaching and learning materials also need to be addressed in both the public and nonpublic sectors. School facilities are insufficient in number and often do not meet minimum standards.

Addressing these challenges will require further investments and reform, many of which go beyond the scope of this paper. This paper aims to set out a number of proposals that could lead to tangible gains for Haiti's children. The paper and its proposals are intended to provide background for the Learning for All Ministerial Meeting scheduled for April 17 and 18. The meeting will provide an opportunity for the ministers of education and finance of the participating countries to discuss with their development partners not only the difficulties faced in ensuring that all children attend school and learn well but also, above all, the key interventions that will accelerate progress toward meeting the MDGs by 2015. It should be emphasized that these proposals are not intended as a comprehensive response to the issues facing the Haitian education sector. The objective, set out in the terms of reference for the Ministerial, is to identify priority areas where strengthened cooperation and action will lead to rapid change.

This paper, including the proposals it presents, were informed by a briefing paper written by the Ministry of National Education and Professional Training (Ministre de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle, MENFP) and a related paper drafted by a national consultant. Both these papers were developed through a consultative process involving stakeholders including teachers' unions, civil society organizations, nonpublic schools, and national development partners.

In this context, and in accordance with the MENFP's Operational Plan, a number of priority actions have been identified:

- Build 18 complete primary schools (including for cycles 1 and 2);
- Increase state responsibility gradually for community schools, up to 500 per year if capacity permits;
- Subsidize places for 200,000 new children in nonpublic schools for two years;
- Conduct studies on the situation of vulnerable and marginalized populations to identify their specific needs and design appropriate responses, including pilot programs and tools;
- Provide in-service training for 60,000 teachers, principals, and support staff;
- Subsidize school meals for 100,000 additional children enrolled in public schools; and
- Implement the National Partnership Framework.

The estimated additional annual cost of these programs is \$86.15 million. Implementing this set of programs in an effective manner would be a challenge to the strengthening of state capacity. Responding to this challenge will require close collaboration between the government and civil society organizations, the private sector, and Haiti's development partners. The proposals here would be developed in more detail, and adjusted as appropriate, in collaboration with interested development partners and other stakeholders. Part of this joint effort could be a complementary program of strengthened accountability that would extend from national systems (e.g., budgetary processes to ensure that funds are used for their intended purposes) to the local level (e.g., involving parents' associations in monitoring excessive teacher absences). The proposals would be implemented in a way that balances the impetus for rapid progress with the reality that monitoring and adjustment will be needed in areas that turn out to be overly ambitious.

I. The Haitian Context

Haiti, with an estimated population of 10 million, is the poorest country in the Western Hemisphere. Its 200-year history has been marked by political instability, weak institutional capacity, and natural disasters. As a result, the country has experienced slow economic growth and development, and more than half the population is living in poverty (UNDP 2012).¹ Also, more than one-third of the population (36 percent) is under the age of 15, which carries significant financial implications for the public provision of education (UN 2010).

In recent years, Haiti's development has been interrupted by a series of external shocks, which have further affected the country's inherited fragility and have reversed the small gains made between 2004 and 2008. In 2007, the Haitian economy was deeply affected by the spike in food and fuel prices. In 2008, storms and hurricanes caused widespread damage and losses estimated at approximately \$900 million (15 percent of gross domestic product). In 2010, a devastating earthquake hit Port-au-Prince, causing one of the worst humanitarian disasters in recorded history—in a matter of a few seconds, 250,000 people were lost, 1.6 million people were displaced, and approximately 2.5 million children's schooling was interrupted (UNICEF 2012).

The challenge that Haiti's government faces in trying to redress the nation's educational situation reflects a legacy of weakness and instability in state institutions, a high level of corruption,² extreme poverty, low government revenues, a lack of capacity to provide basic social services, and a low priority of educating the poor. But now the country is at a turning point. It must move from disaster relief to a path toward sustainable development that includes economic growth and solutions to enduring social and environmental problems. This will require a strong, committed, and sustained partnership between the government, civil society organizations, the private sector, and the international community. This partnership will need to emphasize strengthening both capacity and accountability, from national to local levels.

The government's post-earthquake Action Plan for National Recovery and Development (Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement d'Haïti) provides the broad structure for actions to foster long-term growth and reduce poverty. The plan envisages recovery as a decade-long process and highlights the importance of enhancing access to basic social services while strengthening state institutions (GoH 2010). There are signs that the economy has started to recover. The World Bank (2013) projects that it will grow at 6 percent in 2013, the highest in the Caribbean. Like other countries emerging from humanitarian and political crises, Haiti faces a complex set of challenges, including the development of a vibrant economy and the delivery of good-quality social services.

Education is a critical element in the country's vision for a future of prosperity. The Haitian Constitution of 1987 established that everyone has the right to free basic education:³

Education is the responsibility of the State and its territorial divisions. They must make schooling available to all, free of charge, and ensure that public and private sector teachers are properly trained. The first responsibility of the State and its territorial divisions is education of the masses, which is the only way the country can be developed. The State shall encourage and facilitate private enterprise in this field (GoH 1987, Articles 32.1–32.2).

So far, the government has not been able to provide this constitutional right to most of its citizens. Despite various initiatives undertaken to strengthen the education sector since the late 1990s, schools are still predominately privately provided (both by for-profit and non-profit providers), with inadequate regulation and provisions to make them available to all. Schools are primarily based on private financing from households, many of which are poor. Until recently, the government has been minimally involved in both providing and overseeing schools, which has adversely affected their quality (Wolff 2008).

In 2007, long before the tragedy of the 2010 earthquake, the Ministry of Education in cooperation with international and national partners developed a National Strategy for Education for All for 2007-2015 (Stratégie Nationale d'Éducation pour Tous SNA/EPT). The strategy's main objectives were: improving access and equity in education, promoting greater internal and external efficiency in the educational system, and enhancing management efficiency. The implementation of the strategy had already started producing some tangible results before the 2010 setback (GoH 2007).

Following the earthquake, the strategy was replaced with MENFP's new Operational Plan (Plan Opérationnel 2010-2015) to reform the education sector (MENFP 2011). The plan calls for efforts across nine strategic themes, ranging from preschool to tertiary education. The most relevant themes related to primary education are:

- *Restructure and reinforce the education sector's governance*, including the central and decentralized units of the MENFP; strengthen capacity for planning and monitoring; enhance capacity for regulation, supervision, and control over all schools; and establish governance mechanisms;
- *Improve and standardize programs and curricula*, including defining common core learning standards for each level of education, analyzing and adapting the current curriculum to meet new needs, and developing related curriculum and training materials (for teachers and student teachers);
- *Improve training and development of education sector staff*, including creating a professional development system and improving human resource management;
- *Provide support to early childhood education and basic education*, including supporting early years (0-3) and providing obligatory and free basic education; and
- *Rehabilitate and strengthen special education*, including by ensuring that the infrastructure is available and programs are in place to make education accessible to those with a disability.⁴

There is a significant renewed government commitment to education reform. There is a consensus that Haiti's growth prospects are tightly linked to its ability to make significant improvements in developing its human capital, which is critically needed for its economic and overall progress. Rebuilding the educational system was a centerpiece of President Joseph Martelly's campaign, and universal primary education is at the heart of his policy priorities. In October 2011, the president launched a program of universal free and compulsory education (Programme de Scolarisation Universelle Gratuite et Obligatoire—PSUGO). The program aims to pay school fees for primary school children (1st and 2nd cycles) in public schools and private schools. According to the MENFP nearly 1.3 million children are currently enrolled in the program. However, due to a lack of reliable data it is unclear how many children the program has really affected and to what degree the program has been able to reduce the out-of-school population.

Overall, the implementation of the Operational Plan has been slow. According to the government's joint review in February 2013 informed by the MENFP's midterm report, only 10 percent of the plan had been implemented and 15 percent funded (MENFP 2013b). This is \$635.3 million of the total \$4.3 billion that would be required for full achievement of the plan if such an ambitious program were capable of implementation. Of this amount, the Treasury provided 48 percent, technical and financial partners provided 43 percent, and NGOs provided 9 percent. Despite a difficult implementation context and limited results to date, Haiti is making progress in helping to reduce shortfalls in areas affecting access, quality, and equity.

2. Progress and Challenges in Achieving Good-Quality Primary Education for All

Some progress has been made in recent years in providing greater access to education for primary school children. However, the lack of reliable and current data makes it difficult to accurately assess developments. Any action aimed at addressing the education challenges discussed below will need to be accompanied, as a matter of priority, by more accurate education data, allowing for more reliable and detailed monitoring of progress.

2.1 Progress in Access to Primary School and Gender Equity

The increase in the NER of children age 6–12 years in the first two cycles of basic education illustrates how progress has been made in the past two decades. According to administrative data sources, the NER increased from 64.6 percent in 1996–97 to 75.8 percent in 2002–03 and 88 percent in 2010–11 (MENFP/DPCE 2012a).⁵ However, data from the 2012 DHS show that the NER stood at 77 percent (IHE/DHS 2012). As noted above, it is likely that enrollment rates will have further increased in response to the implementation of the PSUGO, though lack of reliable data makes it difficult to assess the program's recent impact. Also, the gross enrollment rate (GER) stood at 165 percent in 2012, indicating that a significant proportion of children in primary school are overage. This indicates in part high repetition rates. But it also indicates a deep demand for education, all the more so given the fact that most primary education is fee-paying and, with extreme poverty, substantial child labor.

Another positive aspect of the educational system in Haiti is the almost-near gender parity in enrollment in primary school. Of the 2.2 million students enrolled in the first two cycles of basic education in 2010/11, 49.3 percent were girls (MENFP/DPCE 2012a). They follow roughly the same path as boys in reaching grade 6, where girls represent 51.4 percent of the total. In addition, girls go on to secondary school at the same rate as boys. For example, during the 2010/11 school year, 50 percent of secondary school students were girls (MENFP/DPCE 2012a). A similar encouraging parity index for primary enrollment, though slightly less high at 0.93, was found in the 2012 DHS survey (IHE/DHS 2012). The government acknowledges, however, that equality needs to go beyond simple parity in access between genders. Additional data and research are needed to determine whether enrollment equity translates to equity in curriculum and teaching materials, as well as teaching practices and outcomes.⁶

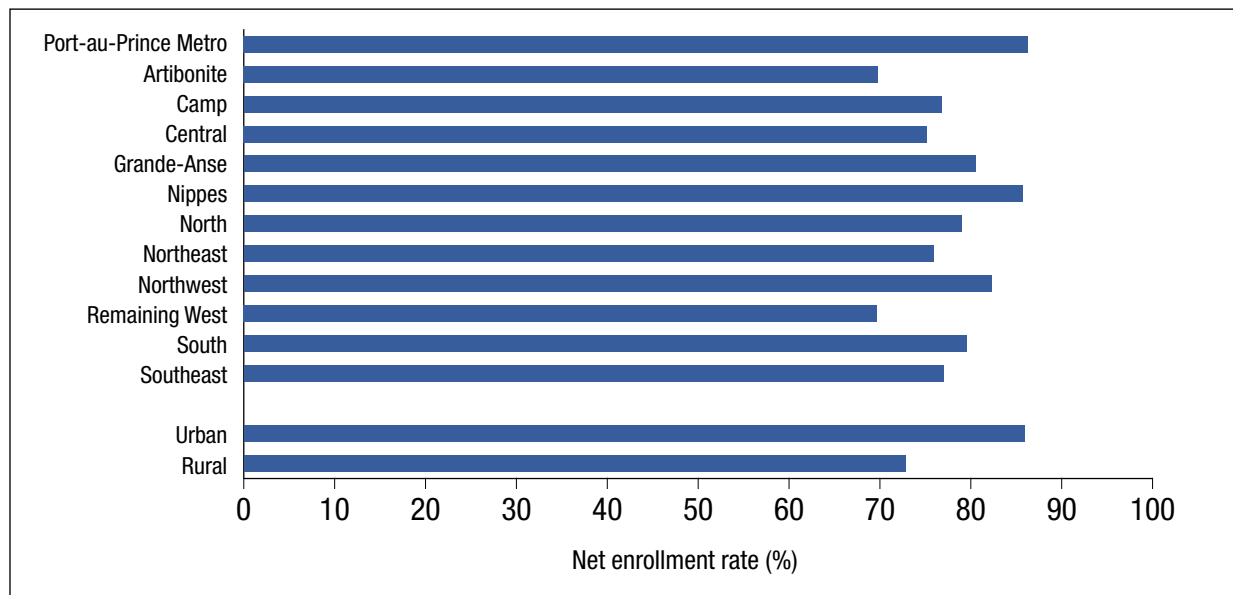
2.2 Equity and Quality Challenges in Primary Education

Despite the progress made, an estimated 500,000 primary-school-age children were out of school in 2011 (MENFP 2011). The 2012 DHS figures suggest a slightly larger out-of-school population of 650,000,

or 23 percent of the total (IHE/DHS 2012). Getting these children into primary school will require addressing a number of overlapping wealth and regional inequalities.

The 2010-11 school census shows significant differences between regions. NERs varied from 68 percent in the South to 98 percent in the Northeast (MENFP/DPCE 2012a). Disparities are also confirmed by the preliminary results of the 2012 DHS, though differences seem lower. NERs ranged from 70 percent in the Artibonite to 86 percent in Nippes and the Port-au-Prince Metro Area. Rural children are less likely to enroll in primary school than urban children. The NER in urban areas stood at 86 percent, in contrast to 73 percent in rural areas (see figure 1) (IHE/DHS 2012).

FIGURE 1. PRIMARY NET ENROLLMENT RATE (1ST AND 2ND CYCLES) BY REGION, 2012



Source: IHE/DHS 2012

Learning outcomes are also disappointingly low. The skills acquired in the first two cycles of basic education are evaluated through assessments in reading in Creole and French and in mathematics. Results of studies have shown that the level of reading skills of students in the Artibonite and Nippes departments are very weak, with students in grade 3 reading far below grade level. An Early Grade Reading Assessment carried out in 2009 in the two departments showed that an average of 76 percent, 49 percent, and 29 percent of first, second, and third graders, respectively, assessed in Haitian Creole could not read a single word of connected text. Reading comprehension was also found to be very weak. Grade 3 students could only answer 10 percent of questions about a French story they read and 17 percent of a Creole story. A comparison of scores by gender showed no significant differences regarding children's ability to read (USAID 2011). However, the studies found significant differences in learning outcomes between regions.

Student achievement in grade 6 is also low; an average of 30.5 percent in French for the two departments mentioned above, 69 percent in mathematics and 78 percent in Creole. These assessments, and others,

measured core competencies of the basic education curriculum and not the many other subjects that students are expected to master (MENFP 2013a).⁷

Closely related to poor learning outcomes are the high repetition and dropout rates in Haiti's educational system. The available data suggest that in 2010–11, 13 percent of girls and 14 percent of boys in primary school repeated a grade. Only 50 percent of the cohort that started in grade 1 were able to complete grade 6. In other words, half the children who enter grade 1 are dropping out before completing the primary cycle (MENFP/DPCE 2012a). Research shows that overage students face a higher risk of dropping out, compared with students who attend the age-appropriate grade (Sabates et al. 2010). As noted above, the high GER indicates that a large number of children in primary school are overage in Haiti. For example, 72 percent of the total 1.5 million children in school in 2005-06 were overage. Late entry into school, repetition and temporary dropping out are some of the reasons why this population of overage students is so large (UNESCO 2013; UNESCO Institute for Statistics 2013).

3. Barriers and Bottlenecks to Progress

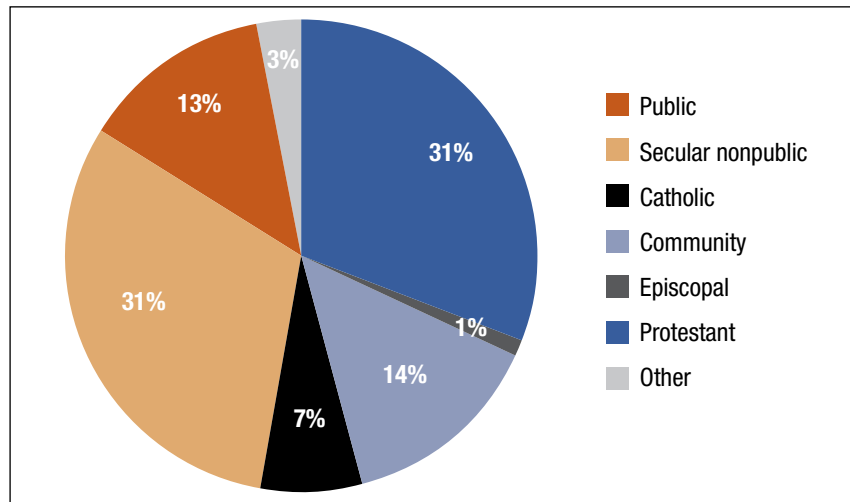
Haiti is at a crossroads. With strong government commitment and substantial support from the international community, the country has an opportunity to translate its new plans and long-term vision into sustainable improvements in the welfare for all Haitians. This will require addressing key challenges and removing critical bottlenecks related to the provision of good-quality education for all. Barriers to progress include inappropriate and unreliable models of education delivery, weak institutional capacity, poor infrastructure and teaching materials, a lack of qualified teachers, and socioeconomic constraints. In addressing these barriers, due attention will need to be given to those children that are currently left behind, including children from poor households and in domestic labor, street children, and special needs children.

3.1 An Education System Unable to Deliver Good-Quality Education

At the heart of Haiti's disappointing education outcomes lies a broken educational system that is unable to deliver good-quality services to Haiti's children. Haiti remains one of the few countries where the supply of basic education is predominantly private. According to the school census data from 2010/11, 88 percent of primary schools are private. Thirty or 40 years ago, the private sector was important but did not provide the majority of schools. As a result of failures in public institutions, brought on by years of political instability and economic distress, private education has become a default substitute for public education. Yet the quality of both the remaining public and the private schools is weak. The delivery models and quality of private education vary considerably depending on geographic location and available financial resources, exacerbating the inequalities in education.

Three types of private schools exist. The first and largest group includes for-profit private schools run by entrepreneurs. These schools typically feature poor-quality infrastructure, few or any books, and untrained teachers and school directors. Catholic and Evangelical churches, as well as some nonsectarian schools, run a second set of private schools. Some of these offer a good-quality (though traditional) education, where discipline is emphasized and there is adequate learning. But some of these institutions also have precarious conditions and a 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. Figure 2 illustrates the breakdown of the different types of private schools in relation to the overall total number of schools.

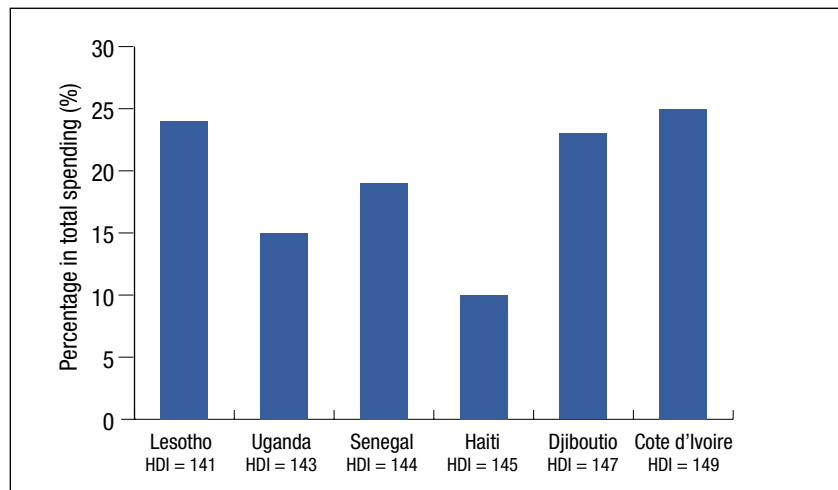
FIGURE 2. DISTRIBUTION OF SCHOOLS IN THE FIRST AND SECOND CYCLES IN 2011



Source: MENFP/DPCE 2012a

The lack of public provision of education is closely connected with the country’s low public spending on education. After a peak of 22 percent in 1994–95, the proportion of Haiti’s national budget allocated to education declined from 17 percent to 10 percent between 2001 and 2010, which is very low compared with the international benchmark of 20 percent and other countries at a similar level of development (WISE 2011) (see figure 3). Moreover, the scarce financing available is often spent inefficiently due to weaknesses in public expenditure management and a critical lack of financial and other data related to the performance of the educational system (World Bank 2008).

FIGURE 3. COMPARISON OF FINANCING TO EDUCATION BY COUNTRIES WITH SIMILAR HUMAN DEVELOPMENT INDICES (HDI)(PERCENTAGE IN TOTAL PUBLIC SPENDING)



Source: WISE 2011

The management of the educational system has been deeply deficient. The government has had limited quality oversight over both public and private schools. Three-fourths of all private schools operate with-

out appropriate certification or licenses from the Ministry of Education. Quality control agencies are weak. Only a small percentage of schools, mostly in urban areas and accessible only to the wealthy, offer education with international quality standards (Wolff 2008).

Effective and efficient public-private partnerships are possible in Haiti at all levels of education, and models developed elsewhere could be adapted to the Haitian context. While views on this may still be divided in Haiti, it is clear that without adequate oversight of both public and private sectors, funds can be misused, information can be withheld, and educational services can be highly inadequate. Thus building up of the government's capacity for oversight is important for improving both private and public schools. At the same time, the functioning of the market for private education could be improved by providing parents with reliable consumer information, and foster fair and competitive bidding processes for government contracts (Wolff 2008). The government's planned establishment of the National Education Partnership Office (Office National de Partenariat en Education—ONAPE) could help further the dialogue and collaboration between public and non-public sectors.

The government has started to develop strategies to address the institutional barriers in the education sector, taking account of its broader efforts to strengthen the state's institutional capacity. The Operational Plan 2010–15 identifies seven elements that are characteristic of weak institutional capacity in the Haitian educational system and need to be addressed:

- Presence in the system of a large number of private schools that operate without accreditation;
- Lack of efficient information system to inform the decision making process;
- Ineffective and inefficient central administration and decentralized structures, and the lack of involvement of local authorities in administration of education;
- Inadequate logistics;
- Lack of modern management tools in central as well as departmentalized administration; and overlapping roles and responsibilities and poor governance both at the central and decentralized level;
- Poorly synchronized coordination between technical management and also between departmental management, resulting in waste of resources; and
- Relatively compartmentalized functioning of projects funded by technical partners and multilateral or bilateral financing agencies or through NGOs.

3.2 Socioeconomic Constraints

The government has not been able to deliver on the constitutional right (and obligation) of Haitian citizens to participate in basic education free of charge. Despite various initiatives undertaken in the past two decades by the Haitian government to strengthen the education sector, education remains an expensive and often inaccessible commodity for many citizens.

While exact data are difficult to locate, average tuition for a student at a nonpublic school was approximately \$109 per year (GoH 2007). As there are, on average, over two children per family, tuition costs can consume up to 50 percent of a household's income (McNulty 2011). Opportunity costs associated with children attending school, rather than contributing to their families' income, are often an additional deterrent (UN 2011).

Socioeconomic constraints are particularly severe for three groups of children: child laborers, street children, and children with special needs. These groups will require focused interventions:

- **Child laborers:** According to figures from the Ministry of Social Affairs and Labor, there were 173,000 child domestic service workers in 2002, equivalent to 8.2 percent of the child population age 5 to 17 (Ministry of Social Affairs and Labor 2002). About 59 percent of child domestic workers are girls, predominantly from rural areas.
- **Street children:** The phenomenon of street children is a real social challenge in Haiti. Many street children have very limited connections with their parental household, and few attend school. Often street gangs become their refuge (Lunde 2012). They are often exposed to violence, malnutrition, drug use, child prostitution, and sexually transmitted diseases, particularly HIV/AIDS. Because of the earthquake, their number has further increased. No accurate data on their numbers and location are available.
- **Special needs children:** Children with disabilities are addressed in the Operational Plan, but most measures focus on children who became physically disabled as a result of the 2010 earthquake. The plan does not adequately address the needs to children with sensory impairments (visual and auditory), language disorders, and mental disabilities.

The government has tried to address economic constraints related to school attendance by increasing subsidies to nonpublic schools. Despite good efforts, only 21 percent of all nonpublic schools were subsidized by the government in 2010–11. This number has increased in the past couple of years as a result of PSUGO, but more measures are needed to significantly increase families' access to schooling. Data limitations have also affected the government's ability to adequately respond to the needs of children with severe socioeconomic disadvantages. Improved data collection and additional studies to identify the various barriers to education among these groups could be highly beneficial in reaching these groups in the future.

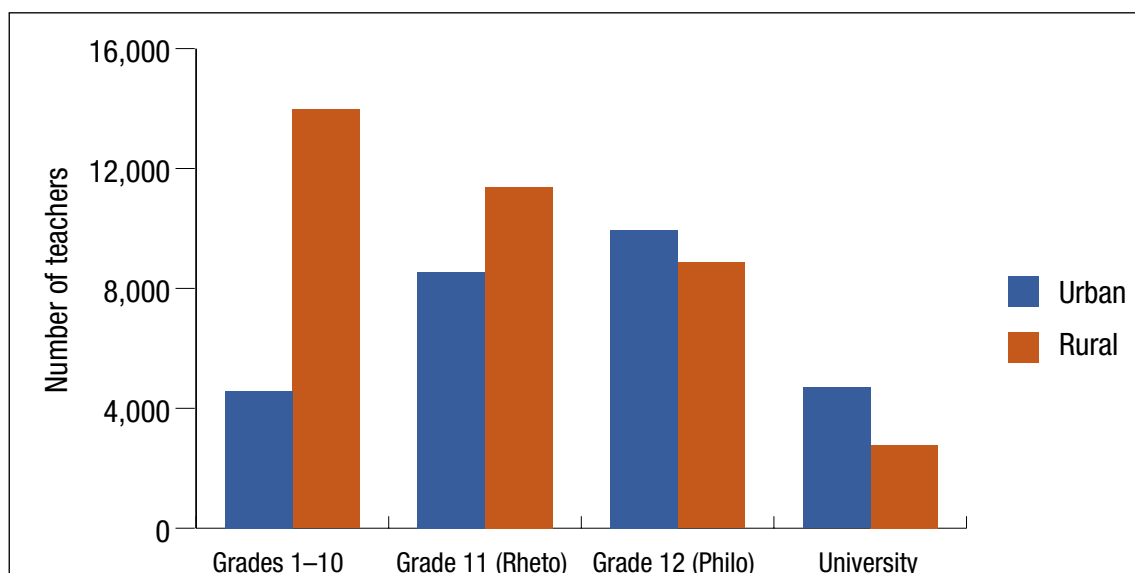
In addition to the costs and other social factors associated with attending school, poor health and nutrition also have a direct impact on children's and young people's ability to attend school, cognitive development, and learning achievement. An estimated 2.1 million people live in severe food insecurity in Haiti (OCHA 2012)—or every 1 out of 5 people, with 5 percent of children under five acutely malnourished (UNDP 2012). More than 40 percent of the population does not have sustainable access to improved drinking water (UNDP 2012). Research shows that critical brain development is influenced by the nutritional and health status of the children under age two, which is in turn influenced by the nutritional status of their families, and particularly their mothers.

3.3 Poor Infrastructure and Lack of Qualified Teachers and Learning Materials

Besides an overall shortage of schools, the existing school infrastructure is very poor. The 2010-11 census data show that half of the schools did not have proper school buildings and were often hosted in churches, houses, or under barrel vaults. A total of 75 percent (87 percent in rural areas) had no electricity, 59 percent (67 percent in rural areas) had no water, 86 percent (92 percent in rural areas) did not have school libraries, and more than 85 percent of the schools did not have canteens, which can be important for families that cannot afford to pay for both tuition and food (MENFP 2012a).

The country also struggles with a critical lack of qualified teachers. Haiti faced a persistent pattern of a lack of attention to education in the past, with the result that the share of the population with secondary and higher education is grossly inadequate to provide a basis for recruiting an adequate number of qualified teachers. Despite efforts made by the government—including through the provision of in-service teacher training, the implementation of an accelerated initial teacher training, teacher training colleges and the Training Centre for Fundamental Education—the problem of unqualified teachers persists. It is one of the most significant bottlenecks to guaranteeing a full cycle of good-quality primary education for all girls and boys by 2015. According to census data for 2010-11, less than 12 percent of the 70,000 registered teachers in primary education (11.2 percent in public and 11.6 percent in private) completed the necessary studies required to teach. Additionally, the in-service refresher courses offered to the teachers were not tailored to the teacher’s needs and were not considered courses to make them “qualified” teachers. These unqualified teachers are very unevenly distributed in the school departments. Figure 4 shows the low levels of qualification of practicing teachers according to their training background. It also illustrates the stark regional disparities between urban and rural areas, indicating the incidence of unqualified teachers is greater in rural areas.

FIGURE 4. TEACHERS ACCORDING TO LEVEL OF EDUCATION



Source: MENFP/DPCE 2012a

In the absence of sufficiently qualified teachers, good-quality learning materials become even more important. Studies have demonstrated that the increased supply of materials, especially textbooks, is the most cost-effective way to improve the quality of education (UNESCO 2008). In other words, taking into account the constraints to quality education, it is one of the most effective variables in terms of education. Unfortunately, Haitian students' access to good-quality and relevant textbooks is also a serious problem. While the government has an initiative to subsidize 70–100 percent of most textbooks (including those in Creole language, French language, and mathematics)—and regularly covers a certain amount for free distribution to students from disadvantaged families—it has not fully achieved the expected outcomes. This is partially because the existing supervision and implementation system for textbook distribution is inefficient, partly because funding is inadequate, and partly because results are lower when teachers are not adequately qualified and trained. Overall, the government's book policy currently remains very limited in scope. It is unable to address all subjects and all grades, and it has not effectively reached marginalized children.

The challenges related to infrastructure, qualified teachers, and materials are further heightened by three compounding factors: the large percentage of overage children, confusion about the language of instruction, and the lack of standards around instructional time. Teaching methods and materials are ineffective for multiage and multigrade teaching. It is not uncommon to find children between 10 and 18 years of age in 1st or 2nd primary classes. Often these children are from disadvantaged backgrounds and are most likely to repeat or drop out during the primary cycle. Adequate methods of teaching, materials, and educational support for these children have not been developed. In addition, teachers have not received any additional training that could enable them to teach multiage and multigrade classes effectively (Mérisier 2013).

While the initial language of instruction in Haitian primary schools is Creole, there is not a clear and feasible policy for when and how instruction switches to French.⁸ The national examination in grade 6 is given entirely in French (except for Creole), and secondary instruction is in principle conducted entirely in French. The quality of French language instruction, writing, and speaking has deteriorated over recent years, however, and there are huge inconsistencies in the language of instruction by region, level, and subject matter (Wolff 2008).

Education delivery is also hampered by the length of instructional time and teacher absenteeism. Haiti has one of the shortest school days in the world, with fewer than five official instructional hours per day and many fewer hours in reality. In addition, schools open late and close early, and teacher absenteeism is high. A study of school attendance in 2007 showed that looking at the days schools were open and students present, students benefited only from 57 percent of the possible school days in a year (USAID 2011).

4. Solutions and Priority Actions to Achieve the MDGs by 2015

The Learning for All Ministerial Meeting in April 2013 aims to discuss concrete steps that will accelerate progress toward Education for All in each participating country, with a time horizon of 2013 to 2016. In the case of Haiti, the meeting will be an opportunity to recognize the significant progress made, particularly in light of the devastating impact of the earthquake, but also to prioritize actions now required so that all children are in school and learning well.

The proposals outlined here constitute a proposed work program for action developed by the Government of Haiti in collaboration with its development partners. The proposals are presented in the government's position paper for the Ministerial Meeting (MENFP 2013a). The terms of reference for the proposals included three simple principles for selection. First, they should be consistent with and complement current planning frameworks and priorities. Second, they should add value in terms of delivering tangible benefits and addressing key bottlenecks. Third, the proposed financing should be seen as additional, rather than a reallocation of the existing resource envelope. The financing provisions themselves are indicative rather than definitive. More detailed financing would be needed to move toward implementation. These proposals provide concrete actions to provide access to learning for the remaining out-of-school population.

The proposals suggest a number of actions that are part of the Operational Plan but need to be prioritized in order to accelerate progress in the near term, up to 2015. The proposals aim to provide concrete solutions to improve the quality of education, the equity of access and overall governance of the educational system.

4.1 Proposal One: Improving Access to Education

To improve access to education, a combination of both increasing the supply of public schools and providing additional incentives for poor families to send children to school, is proposed.

Building 18 Complete Schools for Cycles 1 and 2

To address shortages of available classrooms and remove barriers to access, the government aims to increase the share of publicly provided education. As noted above, only 12 percent of schools are currently public and the share of public education is among the lowest in the world. Private and NGO schools play a constructive role, but raise issues of affordability, accreditation, standards, and supervision. So it is important to increase the share of public school provision, even taking into account the limits of the capacity of public finances.

The government has set out in its Operational Plan to construct 3,490 primary school classrooms (cycles 1 and 2) over the 2010–15 period of the plan. So far, about 60 percent (2,070 classrooms) have been built. Several projects include plans to further increase the number of classrooms.⁹ Even if fully completed, the targeted number of classrooms will not provide enough space for the remaining out-of-school primary-age children to attend school, even when a double shift system is used.

This paper recommends the construction of 18 complete primary schools, each with an additional two classrooms devoted to preschool, to get more out-of-school children into school. This is a modest and achievable goal. The estimated budget for this construction is \$10.8 million over two years.

Gradually Assume Responsibility for Community Schools

As noted above, nonpublic schools in Haiti include a variety of disparate schools, from for-profit schools to small congregational schools created as an extension of the church community, and local and community schools. The last category, local and community schools, covers the first six grades and receives state subsidies to pay teacher salaries. This situation does not result in real government supervision of these schools or provide adequate opportunity to improve their physical environment and general conditions of learning. Thus, since the launch of the PSUGO, several community schools have sought to be taken over by the state. The MENFP has plans to assume responsibility for 500 community schools per year between 2013 and 2015. This practice of assuming state responsibility will be coupled with mechanisms for maintaining the involvement of school committees and associations of parents to preserve existing community dynamics. Nationalization programs should also be considered, alongside alternative mechanisms of school improvement (e.g., accreditation). This proposal would be explored in depth by the government and development partners, including assessing the state's capacity to assume this additional responsibility.

Subsidize Places for 200,000 Children in Nonpublic Schools

This proposal builds on the existing mechanism that has been used since 2007 by the MENFP to facilitate the enrollment of children in their area of residence by providing subsidies to schools in the nonpublic sector. The amount of the subsidies is determined based on the cost of education provision in public schools, at approximately \$100 per student. This mechanism is part of the partnership framework that is becoming increasingly important between state and non-state actors in the sector, and contributes to the development of collective and shared responsibility for the education of children. The cost to scale this current plan is \$30 million for two years.

TABLE 1. DETAILED COSTING OF THE PROGRAM TO IMPROVE ACCESS TO EDUCATION (MILLIONS OF DOLLARS)

Description (number and unit price)	Annual Cost		Total
	2013–14	2014–15	
Construction of 18 complete schools for cycles 1 and 2 (8 schools in year one and 10 schools in year two; unit cost: \$600,000 per school)	4.8	6	10.8
Increase state responsibility gradually for community schools, up to 500 per year if capacity permits			
Subsidize places for 200,000 children in nonpublic schools (100,000 children in year one and an additional 100,000 children in year two)	10	20	30
Total			40.8

4.2 Proposal Two: Improving Equity through Enhanced Data Collection and Program Design

As noted above, the existing data on education is highly inadequate. In order to be able to provide education to the remaining out-of-school children, more information is needed on their location and the barriers they face to access a good-quality primary education. Particular attention should be paid to the most vulnerable populations, including child laborers, street children, and children with disabilities or other special needs. This information will be essential to determine the right kind of interventions and measures.

A targeted approach to reach these children is urgently needed. Two programs are proposed:

- Conduct a set of studies on the condition of vulnerable populations (including child laborers, street children, and children with disabilities or other special needs; and
- Design and experiment with interventions and accompanying tools to meet the specific needs identified for vulnerable populations.

The estimated cost of an initial program in this area is \$1.05 million. Additional funding would be needed if new interventions need to be piloted and assessed.

TABLE 2. DETAILED COSTING OF THE PROGRAM TO IMPROVE EQUITY IN EDUCATION (MILLIONS OF DOLLARS)

Description (number and unit price)	Total
Studies on vulnerable children (3 studies in year one; unit cost: \$150,000)	.45
Experimentation with interventions and tools for vulnerable groups (3 studies in year one; unit cost: \$200,000)	.6
Total	1.05

4.3 Proposal Three: Improving the Quality of Education

To improve the quality of education, the following priority actions are proposed:

Training of 60,000 Teachers, School Principals, and Support Staff

The serious deficiencies in basic reading and numerical skills for pupils in the first three years of primary school can be attributed in large part to the poor quality of teaching and inadequate support structures. Teachers need appropriate teaching tools as well as skills to use these tools in the classroom and to provide specific educational support and adequately manage the classroom. School principals need skills to adequately manage and support the provision of a good-quality education. Both teachers and school principals need to be supported by adequate supervisory and accountability structures.

The proposed program thus would aim to:

- Improve the pedagogical ability of teachers and academic support personnel;
- Improve the management capacity of school principals; and
- Strengthen the supervisory capacity of the school inspectorate and academic guidance counselors.

The estimated cost of the proposed training program is \$30 million annually for the period of two years considered.

Improving Quality through Information on Learning and the Quality of Schools

Accurate and timely data are critical for effective education planning. This means giving a high priority to improving data collection, management, and use. This measure was strongly recommended by the Working Group on Education and Training after various consultations and related activities were programmed in the Operational Plan 2010–11. Unfortunately, according to the midterm results on the implementation of the plan produced by the MENFP, only 6 percent of the actions planned under this plan have been accomplished to date (MENFP 2013b). However, without relevant and qualitatively good information, it is clearly impossible to achieve good control, coordinate myriad of activities by various partners, and ultimately measure their impact on expanding education for all in Haiti.

Strengthening data and monitoring requires government and to some extent individual schools to have the capacity to collect, analyze, interpret, disseminate, and use the data to make improvements. Assessment exercises should measure progress on a continuous basis, starting in early grades. Data collected should be disaggregated by sex, age, and other relevant characteristics. Measuring learning should generate timely information that is useful for policy, planning, and classroom purposes but does not structure education around testing. An evaluation of basic reading and math skills is needed. Detailed plans and their costing would be worked out jointly with development partners.

To address some of these information needs, two studies are proposed. The first study would analyze the general situation of schools, and the second would evaluate basic reading and math skills. The cost of the studies is estimated at \$400,000 each.

School Feeding Subsidy for 100,000 New Children Enrolled in Public Schools

School feeding is a factor that can have a direct impact on the retention of children in classrooms. The Operational Plan intends to provide a hot meal to 2.2 million children by 2015. Only 1 million children have been reached so far. Efforts are being deployed in the meantime in order to achieve this goal. As part of this effort, it is intended to provide a hot meal to 100,000 additional children.

TABLE 3. DETAILED COSTING OF THE PROGRAM TO IMPROVE QUALITY IN EDUCATION (MILLIONS OF DOLLARS)

Description (number and unit price)	Total
Training 60,000 education sector staff (30,000 teachers in year one and year two; unit cost: \$500 per teacher)	30
Evaluation of basic reading and mathematical skills (one study in year one; unit cost: \$400,000)	.4
Evaluation on the school situation (one study in year one; unit cost: \$400,000)	.4
School feeding subsidy for 100,000 children for two years (unit cost: \$65 per child)	13
Total	43.8

4.4 Proposal Four: Implementing the National Partnership Framework

In 2007, after intense discussion and consultation, with technical support from the World Bank and UNESCO, an autonomous public agency was created: the National Office for Partnership in Education (ONAPE). This agency was intended to be the vehicle for establishing a policy dialogue and channeling public and international funds to private primary education.¹⁰ However, while provided by law, the institution has not yet been developed.

The operationalization of the ONAPE is a clear priority for the government, and it is already provided for in the Operational Plan. Additional assistance to develop this institution will be needed, however, to help move along its implementation. If successful, the structure could help improve the governance of public and nonpublic schools in the educational system, from preschool to higher education. Implementation would require \$500,000. International partners, such as the World Bank through the Education for All Program), are also supporting implementation. This proposal seeks to complete these efforts.

TABLE 4. DETAILED COSTING OF THE PROGRAM TO IMPLEMENT THE NATIONAL PARTNERSHIP FRAMEWORK (MILLIONS OF DOLLARS)

Description	Total
Implement ONAPE	.5
Total	.5

5. Financing and the Challenges of Implementation

The total cost of the implementation of the priority actions under this initiative is approximately \$86.15 million over a two-year period from 2013-15. Implementing this set of programs in an effective manner would be a challenge to the strengthening of state capacity. Responding to this challenge will require close collaboration between the government and civil society organizations, the private sector, and development partners. The proposals here would be developed in more detail, and adjusted as appropriate, in collaboration with interested development partners and other stakeholders. Part of that joint effort would be a complementary program of strengthened accountability that would extend from national systems (e.g., budgetary processes to ensure that funds were used for their intended purposes) to the local level (e.g., involving parents' associations in monitoring excessive teacher absences). The proposals would be implemented in a way that balances the impetus for rapid progress with the reality that monitoring and adjustment will be needed in areas that turn out to be overly ambitious.

Haiti has managed against tremendous challenges—including an inheritance of fragility, weak institutions, and a disastrous earthquake—to expand access to education for thousands of children. It is now faced with the herculean task of rebuilding a good-quality educational system that is based on learning, equity, and inclusion. While there is a strong political commitment at the highest level, a sustained joint effort is needed, from the government, all sectors of society, and the support of the international community. Today, Haiti faces a window of opportunity to accelerate its progress toward meeting the education MDGs. It is crucial that it succeeds—the health, peace, and prosperity of all Haitians depend on it.

ENDNOTES

1. A total of 54.9 percent of the population lives on less than \$1.25 per day, according to UNDP (2012).
2. Transparency International's Corruption Perceptions Index put Haiti at 165 of 176 countries in 2012.
3. Basic education in Haiti consists of three cycles—the first two cover six years of primary school, and the third cycle covers lower secondary. Children may start basic education at age six or seven.
4. In 2010, only 15 percent of the 14,000 disabled children between 6 and 12 years of age were enrolled. Approximately 1,500 children are amputees as a result of the earthquake, which increased the population with disabilities in basic school 1 and 2.
5. The NER is the share of children of official primary school age who are enrolled in primary school; the NER cannot exceed 100 percent.
6. The stereotypical representations contained in the materials, as well as the differential treatment of boys and girls in the classroom, are among the points that need to be improved upon by revising the material as well as through training of supervisory staff and pedagogical supervision.
7. This analysis is further explored in three studies focusing on the skills acquired in the first two cycles of basic education: 1) the Policy PARQE Program to Support Strengthening the Quality of Education (2004-05) assessing achievement in reading in Creole and French, and mathematics; 2) the 2008-09 Early Grade Reading Assessment conducted by the MENFP through the World Bank in collaboration with USAID; and 3) the MENFP study in 2008-09 through USAID/PHARE on the level of mathematics learning.
8. Based on MENFP's "Programme Detaille." Creole is the only language of instruction in grade 1. French is only introduced for oral communication at that point. Then French is introduced for both oral and written communication. From grade 2 to the end of the Fundamental and Secondary Cycle, French is used in instructional material. The goal of the new curriculum is to teach children in two languages so that they can become bilingual by grade 6.
9. E.g., see the ARSE-AMOPERE and PREMOSE projects
10. According to the Law, the ONAPE "is both an area for dialogue and exchange between the Ministry of National Education and Professional Training Partner and the non-government partners in the education sector in Haiti, and an institution for the management of the public, non-public education partnership. Its core mission is to promote the effective participation of the non-public sector in the development and implementation of policies and programs for the Development of Education Haiti." At the same time, this law creates a "National Partnership Fund whose resources come from: (a) The Budget of the Republic, (b) Contributions from national funding agencies, (c) International donor contributions, (d) Donations and bequests "(Article 30).

REFERENCES

- Haiti, Republic of (GoH) (1987). Constitution of the Republic of Haiti. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b542c.html>.
- (2007). *La Stratégie Nationale d'Action pour l'Education pour Tous (SNA EPT)*. Port-au-Prince: Republic of Haiti.
- (2010). Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti: Les grands chantiers pour l'avenir. [http://issat.dcaf.ch/content/download/2091/18065/file/Plan%20d%E2%80%99action%20pour%20le%20rel%C3%A8vement%20et%20le%20d%C3%A9veloppement%20d%E2%80%99Haïti.%20Les%20grands%20chantiers%20pour%20l%E2%80%99avenir%20%E2%80%93%20Gouvernement%20d%E2%80%99Haïti%20\(2010\).pdf](http://issat.dcaf.ch/content/download/2091/18065/file/Plan%20d%E2%80%99action%20pour%20le%20rel%C3%A8vement%20et%20le%20d%C3%A9veloppement%20d%E2%80%99Haïti.%20Les%20grands%20chantiers%20pour%20l%E2%80%99avenir%20%E2%80%93%20Gouvernement%20d%E2%80%99Haïti%20(2010).pdf).
- IHE (Institut Haïtien de l'Enfance) / DHS (Measure DHS ICF International) (2012). Enquête mortalité, morbidité et utilisation des services, EMMUS-V HAÏTI 2012, Rapport Préliminaire.
- Lunde, H. (2012). The violent lifeworlds of young Haitians. Haiti Youth Project. Fafo-Paper 2012:03.
- McNulty, B. (2011). The education of poverty: Rebuilding Haiti's school system after its total collapse. *Fletcher Forum of World Affairs* 35 (1).
- MENFP (Ministre de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle, Ministry of National Education and Vocational Training) (2011). Vers la refondation du système éducatif Haïtien: Plan Opérationnel 2010–2015. Des Recommandations du Groupe de Travail sur l'Education et la Formation. Port-au-Prince: MENFP.
- (2013a). *L'éducation on Haiti: La nécessaire marche vers la qualité et l'équité—note préparatoire aux réunions ministérielles sur l'apprentissage pour tous des 18 et 19 avril 2013*. Port-au-Prince: MENFP.
- (2013b). *Towards rebuilding the Haitian education system: Operational plan 2010–2015 mid-term review, October 2010–December 2012*. Port-au-Prince: MENFP.
- MENFP/DPCE (Directorate of Planning and External Cooperation). (2012a). School Census 2010-2011. In Statistical Yearbook of Basic Schools (1st and 2nd cycles). Port-au-Prince: MENFP.
- (2012b). Statistical yearbook of basic (3rd cycle) and secondary schools in Haiti, 2010-2011. Port-au-Prince: MENFP.
- Mérisier, G.G. (2013). Internal Draft Briefing Paper for the Learning for All Ministerial.
- Ministry of Social Affairs and Labor (2002). *The foundations of the practice of child domestic employment in Haiti*. Port-au-Prince: Ministry of Social Affairs and Labor.
- OCHA (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). (2012). *Humanitarian action plan for Haiti 2013*. <http://www.unocha.org/cap/appeals/humanitarian-action-plan-haiti-2013>.
- Sabates, R., Akyeampong, K., Westbrook, J., & Hunt, F. (2010). School dropout: Patterns, causes, changes and policies. Paper commissioned for the *EFA Global Monitoring Report 2011*. Paris: UNESCO.
- UN (2010). UN Data: Haiti. <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crname=Haiti>.
- (2011). Report of the United Nations in Haiti 2011. <http://onu-haiti.org/Report2011/Chapter11.html>.
- UNDP (United Nations Development Program) (2012). *Human development report 2012*. New York: UNDP.

- UNESCO (2008). *How to promote gender equality through textbooks? Methodological guide for the attention of agents in the textbook chain*. Paris: UNESCO.
- (2013). Haiti: Overage primary school attendance. In *Global monitoring report*. Paris: UNESCO. http://www.education-inequalities.org/countries/haiti/indicators/overage2plus/regions#?dimension=region&group=Aire%20M%C3%A9ropolitaine|Nippes&dimension2=sex&group2=Female|Male&dimension3=wealth Quintile&age_group=overage2plus&year=2005.
- UNESCO Institute for Statistics (2013). *Haiti country profile*. New York: UNESCO.
- UNICEF. (2012). *Children of Haiti: Two years after—what is changing? Who is making the change?* New York: UNICEF.
- USAID (US Agency for International Development) (2011). *Early grade reading assessment (EGRA) in Haiti: Education Data for Decision Making (EdData II)*. Washington, DC: USAID.
- WISE (World Innovation Summit for Education). (2011). *Education in Haiti: An overview of trends, issues and plans*. Doha: Qatar Foundation.
- Wolff, L. (2008). *Education in Haiti: The way forward*. Washington, DC: Partnership for Educational Revitalization in the Americas.
- World Bank (2008). *Republic of Haiti: Public expenditure management and financial accountability review (PEMFAR)—Improving efficiency of the fiscal system and investing in public capital to accelerate growth and reduce poverty*. Washington, DC: World Bank.
- (2013). *Global economic prospects: Latin America and the Caribbean*. <http://web.worldbank.org/external/default/main?contentMDK=23322761&menuPK=619715&theSitePK=612501&piPK=2904598&pagePK=2904583>.

Accélérer les Progrès vers 2015

Haiti

DOCUMENT DE TRAVAIL



REMERCIEMENTS

Ce document de travail fait partie d'une série de rapports nationaux commandés par l'Envoyé spécial des Nations Unies chargé de l'éducation mondiale et coordonnés par le Centre pour l'Éducation Universelle de la Brookings Institution. Le rapport a été préparé pour la Réunion Ministérielle sur « L'apprentissage pour Tous » du 18 avril 2013, co-organisée par le Président du Groupe de la Banque Mondiale, le Secrétaire Général des Nations Unies et l'Envoyé spécial des Nations Unies chargé de l'éducation mondiale. La réunion rassemble les ministres des finances et de l'éducation de huit pays où résident près de la moitié des enfants non scolarisés de la planète. Elle vise à mettre l'accent sur des mesures concrètes afin d'accélérer les progrès vers l'échéance de 2015, permettant à tous les enfants d'aller à l'école et d'apprendre.

Le rapport a été rédigé par une équipe du Centre pour l'Éducation Universelle de la Brookings Institution en se basant sur un document présenté par le Gouvernement d'Haïti et un texte de Gaston Georges Mérisier (conseiller indépendant).

De nombreuses personnes et organisations ont généreusement apporté leur temps et partagé leurs idées et leurs commentaires sur le document. Le document a bénéficié d'apports du Gouvernement d'Haïti (notamment par des consultations et par leur propre document), de plusieurs organismes de développement partenaires, d'organisations de la société civile et du Groupe Local de l'Éducation. Dibe Galy (UNESCO) et Jean-Luc Tondreau (UNESCO) ont coordonné le dialogue et les collaborations dans le pays. Le document a également bénéficié des commentaires détaillés de Jean-Marc Bernard (Partenariat mondial pour l'éducation), Loretta Garden (USAID), Patrick Ramanantoanina (Banque mondiale), Penelope Bender et Amy Rhoades.

La préparation de la série de rapports nationaux a été supervisée par Liesbet Steer (Centre pour l'Éducation Universelle de la Brookings Institution). Paul Isenman a apporté des suggestions et des commentaires généraux. Le soutien à la recherche a été fourni par Lauren Lichtman. Les documents sont le résultat de processus de consultation entre les pays, coordonnés par la Banque mondiale et le Partenariat Mondial pour l'Éducation. Elizabeth King de la Banque Mondiale a organisé les réunions ministérielles et a apporté les conseils nécessaires à la réalisation des rapports. L'Institut des statistiques de l'UNESCO et le *Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous* de l'UNESCO, ont également fourni des données de base pour la préparation des séries.

La série a été publiée avec le soutien de la Fondation Good Planet.

Le rapport s'appuie sur les contributions de nombreux intervenants, mais les constatations, les interprétations et les conclusions figurant dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de tous les contributeurs ou leurs institutions ou des gouvernements qu'ils représentent.

Rapport publié par la Fondation Good Planet © 2013
Avant-propos par Gordon Brown © 2013

ACRONYMES

EDS Enquête démographique et de santé

MENFP Ministre de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle

OMD Objectif du Millénaire pour le développement

ONAPE Office National de Partenariat en Éducation

ONG Organisation non gouvernementale

PSUGO Programme de Scolarisation Universelle, Gratuite et Obligatoire

TBS Taux brut de scolarisation

TNS Taux net de scolarisation

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Hàïti traverse une phase décisive. Le pays est en train d'émerger lentement d'une série de chocs extérieurs, au cours des cinq dernières années, qui ont interrompu de manière tragique son développement, augmentant sa fragilité et entraînant la perte des progrès réalisés entre 2004 et 2008. En 2007, l'économie haïtienne a été profondément touchée par la flambée des prix des produits alimentaires et du carburant. En 2008, des tempêtes et des ouragans ont provoqué d'importants dégâts et des pertes estimées à environ 900 millions de dollars. En 2010, un tremblement de terre dévastateur a frappé la région de Port-au-Prince, provoquant l'une des pires catastrophes humanitaires de l'histoire.

Grâce à l'engagement ferme du gouvernement et le soutien de la communauté internationale, le pays se trouve à un tournant: il est déterminé à transformer les opérations de secours consécutives aux catastrophes en une progression vers le développement durable. Des signes indiquent que l'économie a commencé à se redresser, et une augmentation de 6 % est prévue en 2013, la plus élevée des Caraïbes. Comme d'autres pays sortant de crises humanitaires et politiques, Haïti est confronté à un ensemble complexe de difficultés, notamment le développement d'une économie dynamique et des services sociaux de bonne qualité.

L'éducation constitue un élément essentiel de la vision du pays pour un avenir prospère, comme énoncé clairement dans la Constitution de 1987, qui garantissait une éducation de base gratuite. Cependant, les résultats à ce jour ont été décevants. Le défi auquel le gouvernement d'Haïti est confronté en essayant de redresser la situation du pays sur le plan de l'éducation reflète une tendance plus générale, qui existait bien avant le séisme, de fragilité et d'instabilité des institutions publiques, un niveau élevé de corruption, une extrême pauvreté, des recettes publiques faibles, une incapacité à fournir les services sociaux de base et une faible priorité accordée à l'éducation des populations pauvres. Ainsi, la capacité à inverser cette tendance est un défi qui exigera des efforts soutenus et intensifiés de la part du gouvernement et le soutien constant de ses partenaires de développement. Des progrès ont déjà été réalisés, soutenus par le renouvellement des initiatives gouvernementales et un plan de développement complet destiné à l'éducation. Après le séisme, la stratégie de l'éducation nationale de Haïti a été traduite en un nouveau Plan Opérationnel 2010-2015 pour la réforme du secteur de l'éducation. Dans ce contexte, le présent document présente les mesures détaillées pour permettre à Haïti de progresser à nouveau vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et des objectifs de l'Education pour Tous. Il décrit également la façon dont le Programme national de Scolarisation Universelle, Gratuite et Obligatoire (PSUGO) peut devenir une étape importante pour rendre l'enseignement primaire gratuit et accessible à tous.

Bien qu'il existe d'énormes lacunes au niveau des données, les chiffres disponibles montrent que des progrès ont été réalisés dans le système éducatif haïtien. Une augmentation du taux net de scolarisation (TNS) a été estimée par le gouvernement, de 65 % en 1996-1997 à 88 % en 2010-2011. Cette tendance positive est confirmée par l'Enquête Démographique et de Santé 2012 (EDS), bien que le taux net de scolarisation ait été estimé comme étant légèrement inférieur, à 77 %. Un autre aspect positif du système

éducatif d'Haïti est représenté par sa parité pratiquement atteinte entre les sexes dans le cadre de la scolarisation en primaire. Sur les 2,2 millions d'enfants à l'école primaire en 2010-2011, 49 % étaient des filles.

Malgré des progrès encourageants, Haïti est confronté à des défis importants pour assurer un accès équitable à un enseignement primaire de bonne qualité. Environ 500.000 enfants en âge de suivre un enseignement primaire ne sont pas scolarisés. L'accès à l'éducation est géographiquement inégal, et les enfants des zones urbaines ont un meilleur accès à l'éducation que ceux des zones rurales. Les résultats d'apprentissage sont extrêmement faibles. Par exemple, les évaluations de lecture des premières années dans deux départements (Artibonite et Nippes) montrent que près d'un tiers des enfants de troisième année du primaire sont incapables de lire un seul mot d'un texte articulé. La compréhension de la lecture est également faible. Ces résultats d'apprentissage médiocres, ainsi que la mauvaise qualité de l'enseignement, ont conduit à des taux de redoublement et d'abandon élevés. Seulement 50 % des enfants qui entrent en première année réussissent à terminer le cycle complet de l'école primaire. Environ un enfant sur sept redouble au moins une classe au cours du cycle primaire.

Le système éducatif haïtien ne parvient pas à produire de résultats. Il se caractérise par une prestation scolaire dominée par le secteur non public, en grande partie non réglementé et financé principalement par les frais de scolarité constituant une dépense importante pour de nombreux ménages. Environ 88 % des écoles du pays sont privées ou dirigées par des organisations non gouvernementales (ONG), dont un grand nombre sont des écoles confessionnelles. Seulement 21 % d'entre elles ont reçu des subventions de l'Etat en 2010-2011. En 2010, les dépenses liées à l'éducation n'ont correspondu qu'à 10 % des dépenses publiques totales, un taux nettement inférieur aux normes internationales. Ceci est le résultat et un signe du manque de capacité de gestion de l'Etat, de l'extrême pauvreté importante, et de la faible priorité accordée dans le passé à l'éducation de base, sauf parmi les populations privilégiées.

Les barrières socioéconomiques limitent également la fréquentation scolaire. Les segments vulnérables de la population continuent de rencontrer des obstacles à l'éducation, en particulier les enfants des ménages les plus pauvres et ceux vivant dans les zones rurales. En outre, la population d'âge scolaire est également affectée par les carences nutritionnelles, qui ont un impact direct sur le développement cognitif des enfants. De graves insuffisances en termes d'infrastructures adéquates, de la qualification des enseignants, de l'enseignement approprié et du matériel d'apprentissage doivent également être abordées dans les secteurs tant publics que non publics. Les établissements scolaires ne sont pas assez nombreux et souvent ne répondent pas aux normes minimales.

La capacité à relever ces défis nécessitera de nouveaux investissements et des réformes, dont beaucoup dépassent la portée du présent document. Celui-ci vise à définir un certain nombre de propositions qui pourraient conduire à des avantages tangibles pour les enfants d'Haïti. Ce document et ses propositions ont pour objectif de fournir des données explicatives pour la Réunion Ministérielle sur l'Apprentissage pour Tous prévue les 17 et 18 avril. La réunion sera l'occasion pour les ministres de l'éducation et des finances des pays participants de discuter avec leurs partenaires de développement, non seulement des difficultés rencontrées dans l'effort de permettre à tous les enfants d'aller à l'école et d'apprendre, mais aussi, et surtout, des interventions-clés qui contribueront à l'accélération des progrès vers la réalisation des OMD d'ici 2015. Il convient de souligner que ces propositions ne visent pas à répondre intégrale-

ment aux problèmes rencontrés par le secteur de l'éducation d'Haïti. L'objectif, énoncé dans le cadre de référence de la Conférence ministérielle, consiste à identifier les domaines prioritaires dans lesquels une coopération et des mesures renforcées conduiront à des changements rapides.

Le présent document, notamment les propositions qu'il soumet, est fondé sur des données provenant d'un document d'information rédigé par le Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle (MENFP) et un document connexe rédigé par un consultant national. Ces deux textes ont été élaborés par un processus consultatif impliquant les parties prenantes, y compris les syndicats d'enseignants, les organisations de la société civile, les écoles non publiques et les partenaires de développement nationaux.

Dans ce contexte, et conformément au plan opérationnel du MENFP, un certain nombre de mesures prioritaires ont été identifiées:

- La construction de 18 écoles primaires complètes (pour les premier et deuxième cycles);
- L'augmentation progressive de la responsabilité de l'Etat en ce qui concerne les écoles communautaires, jusqu'à 500 par an si les ressources le permettent;
- Le financement de la scolarisation de 200.000 nouveaux enfants dans des écoles non publiques pendant deux ans;
- La réalisation d'études sur la situation des populations vulnérables et marginalisées afin d'identifier leurs besoins spécifiques et concevoir des réponses appropriées, notamment des programmes pilotes et des outils;
- La mise à disposition d'une formation continue destinée à 60.000 enseignants, directeurs et du personnel de soutien;
- Le financement des repas scolaires pour 100.000 nouveaux enfants scolarisés dans les écoles publiques; et
- La mise en œuvre du Cadre de partenariat national.

L'estimation du coût annuel supplémentaire de ces programmes est de 86,15 millions de dollars. La mise en œuvre efficace de cet ensemble de programmes représente un défi pour des capacités de l'Etat qui se renforcent encore lentement. Pour relever ce défi, une collaboration étroite entre le gouvernement et les organisations de la société civile, le secteur privé et les partenaires de développement d'Haïti sera nécessaire. Les propositions présentées dans ce document pourront être développées plus en détail, et modifiées le cas échéant, en collaboration avec les partenaires de développement et les autres parties prenantes intéressées. Une partie de cet effort commun pourrait être un programme complémentaire de renforcement de la responsabilisation qui s'étendrait des systèmes nationaux (par exemple, les processus budgétaires afin de s'assurer que les fonds sont utilisés aux fins prévues) au niveau local (par exemple, la participation des associations de parents dans le suivi des absences excessives des enseignants). Les propositions seraient mises en œuvre d'une manière qui équilibre le désir de progrès rapide avec la réalité du suivi et de la modification nécessaires dans des domaines qui se révèlent trop ambitieux.

I. Le Contexte Haïtien

Hàïti, comptant une population estimée à 10 millions d'habitants, est le pays le plus pauvre de l'hémisphère occidental. Ses 200 ans d'histoire ont été marqués par l'instabilité politique, la faiblesse des capacités institutionnelles et les catastrophes naturelles. En conséquence, le pays a connu une croissance et un développement économiques faibles, et plus de la moitié de la population vit dans la pauvreté (PNUD 2012).¹ En outre, plus d'un tiers de la population (36 %) est âgé de moins de 15, ce qui entraîne des répercussions financières importantes au niveau de l'enseignement public (ONU 2010).

Ces dernières années, le développement d'Haïti a été interrompu par une série de chocs extérieurs, qui ont encore plus touché la fragilité héritée du pays et ont entraîné la perte des progrès réalisés entre 2004 et 2008. En 2007, l'économie haïtienne a été profondément touchée par la flambée des prix des produits alimentaires et du carburant. En 2008, des tempêtes et des ouragans ont provoqué d'importants dégâts et des pertes estimées à environ 900 millions de dollars (15 % du produit intérieur brut). En 2010, un tremblement de terre dévastateur a frappé Port-au-Prince, provoquant l'une des pires catastrophes humanitaires de l'histoire; en quelques secondes, 250.000 personnes ont péri, 1,6 millions de personnes se sont retrouvées sans abri et la scolarisation d'environ 2,5 millions d'enfants a été interrompue (UNICEF 2012).

Le défi auquel le gouvernement d'Haïti est confronté en essayant de redresser la situation du pays sur le plan de l'éducation reflète une tendance plus générale, qui existait bien avant le séisme, de fragilité et d'instabilité des institutions publiques, un niveau élevé de corruption,² une extrême pauvreté, des recettes publiques faibles, une incapacité à fournir les services sociaux de base et une faible priorité accordée à l'éducation des populations pauvres. Mais à présent, le pays se trouve à un tournant. Il doit passer des opérations de secours consécutives aux catastrophes à une progression vers le développement durable, qui comprend la croissance économique et des solutions aux problèmes sociaux et environnementaux persistants. Un partenariat de longue durée reposant sur un engagement solide sera nécessaire entre le gouvernement, les organisations de la société civile, le secteur privé et la communauté internationale. Ce partenariat devra mettre l'accent sur le renforcement à la fois des capacités et des responsabilités, du niveau national au niveau local.

Le Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement d'Haïti consécutif au séisme fournit la structure générale des mesures visant à favoriser la croissance à long terme et à réduire la pauvreté. Le plan prévoit un processus de relèvement de dix ans et souligne l'importance d'améliorer l'accès aux services sociaux de base, tout en renforçant les institutions publiques (Gouvernement d'Haïti 2010). Des signes apparaissent indiquant que l'économie a commencé à se redresser. La Banque mondiale (2013) prévoit une augmentation de 6 % en 2013, la plus élevée des Caraïbes. Comme d'autres pays sortant de crises

humanitaires et politiques, Haïti est confronté à un ensemble complexe de difficultés, notamment le développement d'une économie dynamique et des services sociaux de bonne qualité.

L'éducation constitue un élément essentiel de la vision du pays pour un avenir prospère. La Constitution haïtienne de 1987 a établi que chacun a droit à l'éducation de base gratuite:³

L'éducation est une charge de l'Etat et des collectivités territoriales. Ils doivent mettre l'école gratuitement à la portée de tous, veiller au niveau de formation des Enseignements des secteurs public et privé. La première charge de l'Etat et des collectivités territoriales est la scolarisation massive, seule capable de permettre le développement du pays. L'Etat encourage et facilite l'initiative privée en ce domaine. (Gouvernement d'Haïti 1987, Articles 32.1 à 32.2)

Jusqu'à présent, le gouvernement n'a pas été en mesure d'assurer ce droit constitutionnel à la plupart de ses citoyens. En dépit d'un certain nombre d'initiatives visant à renforcer le secteur de l'éducation depuis les années 1990, les écoles privées (dans un but lucratif ou non lucratif) sont encore très majoritaires, avec une réglementation et des dispositions inadéquates pour les rendre accessibles à tous. Les écoles reposent principalement sur le financement privé des ménages, dont beaucoup sont pauvres. Jusqu'à récemment, le gouvernement a été très peu impliqué dans la création et la supervision des écoles, ce qui a nui à leur qualité (Wolff 2008).

En 2007, bien avant la tragédie du séisme de 2010, le ministère de l'Education, en collaboration avec les partenaires nationaux et internationaux, a élaboré une Stratégie Nationale d'Education pour Tous pour la période de 2007 à 2015 (SNA / EPT). Les principaux objectifs de la stratégie étaient les suivants: améliorer l'accès et l'équité en matière d'éducation, promouvoir une plus grande efficacité interne et externe du système éducatif et permettre une gestion plus efficace. La mise en œuvre de la stratégie avait déjà commencé à produire des résultats tangibles avant la catastrophe de 2010 (Gouvernement d'Haïti 2007).

Après le séisme, la stratégie fut remplacée par le nouveau Plan Opérationnel du MENFP (2010-2015) pour réformer le secteur de l'éducation (MENFP 2011). Le plan exige que des efforts soient déployés sur neuf thèmes stratégiques, de la maternelle à l'enseignement supérieur. Les thèmes les plus pertinents liés à l'enseignement primaire sont les suivants:

- *Restructurer et renforcer la gouvernance du secteur de l'éducation*, notamment au niveau des unités centrales et décentralisées du MENFP, renforcer les capacités de planification et de suivi, améliorer les capacités de régulation, d'encadrement et de contrôle de tous les établissements scolaires, et instaurer des mécanismes de gouvernance;
- *Améliorer et normaliser les programmes d'études et les plans de cours*, notamment, définir des normes communes d'apprentissage de base pour chaque niveau d'enseignement, analyser et adapter le programme d'études actuel pour répondre aux nouveaux besoins, élaborer des programmes connexes et développer du matériel de formation (pour les enseignants et les étudiants);

- *Améliorer la formation et le perfectionnement du personnel du secteur de l'éducation*, notamment la création d'un système de perfectionnement professionnel et l'amélioration de la gestion des ressources humaines;
- *Favoriser l'éducation de la petite enfance et l'éducation de base*, notamment l'enseignement préscolaire (0 à 3 ans) et permettre la gratuité et l'obligation de l'éducation de base; et
- *Réhabiliter et renforcer l'enseignement spécialisé*, notamment en veillant à ce que les infrastructures soient disponibles et les programmes mis en place pour rendre l'éducation accessible aux personnes atteintes d'un handicap.⁴

Le gouvernement s'est à nouveau engagé de façon importante à poursuivre la réforme de l'éducation. Un consensus se dégage sur le fait que les perspectives de croissance d'Haïti sont étroitement liées à sa capacité d'améliorer de manière significative le développement de son capital humain, indispensable au progrès économique et global. La reconstruction du système éducatif constituait une des clefs de voute de la campagne électorale du président Joseph Martelly, et l'éducation primaire universelle est au cœur de ses priorités politiques. En octobre 2011, il a lancé le Programme de Scolarisation Universelle Gratuite et Obligatoire (PSUGO), dont l'ambition est de payer les frais de scolarité des élèves de l'enseignement primaire (premier et deuxième cycles) dans les écoles publiques et privées. Selon le MENFP, presque 1,3 millions d'enfants sont actuellement inscrits au programme. Toutefois, le manque de données fiables rend difficile l'estimation de combien d'enfants ont vraiment bénéficié du programme, et à quel point celui-ci a pu réduire le nombre d'enfants non scolarisés.

En total, la mise en application du Plan opérationnel a été lente. Selon un examen conjoint du gouvernement en février 2013, fondé sur un rapport de mi-parcours du MENFP, seulement 10 % du plan a été mis en œuvre et 15 % a été financé (MENFP 2013b). Cela correspond à 635,3 millions de dollars du montant total de 4,3 milliards qui seraient nécessaires pour la pleine réalisation du plan si un tel programme ambitieux pouvait être mis en œuvre. Le ministère des Finances a contribué à hauteur de 48 % de ce montant, les partenaires techniques et financiers à 43 % et les ONG à 9 %. Malgré un contexte difficile pour la mise en œuvre et des résultats limités à ce jour, Haïti a réalisé des progrès contribuant à réduire les insuffisances dans les domaines touchant à l'accès, à la qualité et à l'équité.

2. Progrès et Difficultés Rencontrées pour Rendre l'Enseignement Primaire Accessible à Tous

Certains progrès ont été réalisés ces dernières années pour améliorer l'accès à l'éducation aux enfants en âge de suivre un enseignement primaire. Cependant, le manque de données fiables et à jour rend difficile l'évaluation précise de l'évolution. Toute action visant à résoudre les difficultés liées à l'éducation présentées ci-dessous devra être accompagnée, en priorité, par des données éducatives plus précises, permettant ainsi un suivi plus fiable et détaillé des progrès accomplis.

2.1 Progrès Concernant l'Accès à l'Ecole Primaire et l'Egalité Entre les Sexes

L'augmentation du TNS des enfants âgés de 6-12 ans pendant les deux premiers cycles de l'éducation de base est illustrative des progrès réalisés au cours des deux dernières décennies. Selon des sources de données administratives, le TNS est passé de 64,6 % en 1996-1997 à 75,8 % en 2002-2003 et 88 % en 2010-2011 (MENFP / DPCE 2012a).⁵ Toutefois, les données de l'EDS 2012 indiquent que le TNS s'est maintenu à 77 % (IHE / EDS 2012). Comme indiqué plus haut, il est probable que les taux de scolarisation auraient encore augmenté en conséquence de la mise en œuvre du PSUGO. En raison du manque de données fiables, il est difficile d'évaluer l'impact récent du programme. En outre, le taux brut de scolarisation (TBS) était de 165 % en 2012, ce qui indique une proportion importante d'enfants trop âgés qui fréquentent l'école primaire, ainsi que des taux élevés de redoublement. Mais cela reflète également une demande importante pour l'éducation, et d'autant plus que la plupart des établissements primaires sont payants, ce malgré l'extrême pauvreté et la pratique répandue du travail des enfants.

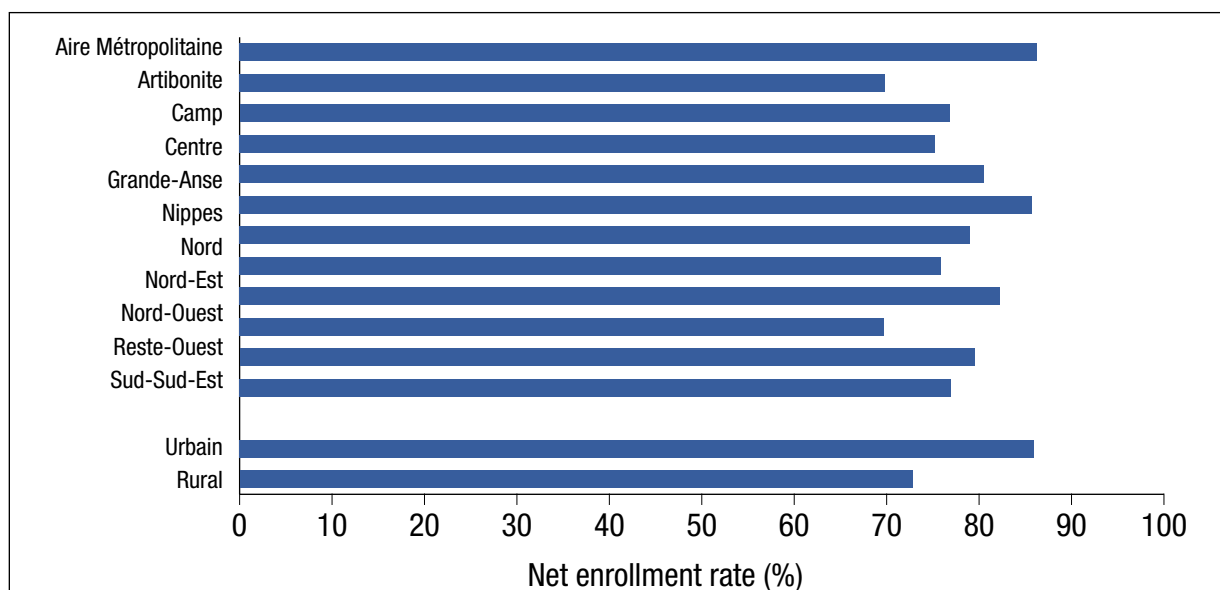
Un autre aspect positif du système éducatif d'Haïti est représenté par sa parité pratiquement atteinte entre les sexes pour la scolarisation en primaire. Sur les 2,2 millions d'élèves inscrits dans les deux premiers cycles d'enseignement élémentaire en 2010 / 2011, 49,3 % étaient des filles (MENFP / DPCE 2012a). Elles suivent à peu près le même parcours que les garçons en atteignant la année 6, pour laquelle les filles représentent 51,4 % du total. De plus, le taux de filles suivant l'enseignement secondaire est le même que celui des garçons. Par exemple, au cours de l'année scolaire 2010 / 2011, 50 % des élèves du secondaire étaient des filles (MENFP / DPCE 2012a). Un indice de parité similaire encourageant pour la scolarisation primaire, bien que légèrement moins élevé à 0,93, a été constaté au cours de l'enquête démographique et de santé 2012 (IHE / EDS 2012). Le gouvernement reconnaît, cependant, que l'égalité doit aller au-delà de la parité concernant la facilité d'accès pour les deux sexes. Des données et des recherches supplémentaires sont nécessaires pour déterminer si l'équité sur le plan de la scolarisation se traduit par l'équité au niveau du programme d'études, du matériel pédagogique, des pratiques pédagogiques et des résultats.⁶

2.2 Difficultés Concernant l'Équité et la Qualité de l'Enseignement Primaire

Malgré les progrès réalisés, environ 500.000 enfants en âge de suivre un enseignement primaire n'étaient pas scolarisés en 2011 (MENFP 2011). Les chiffres de l'EDS 2012 suggèrent une population un peu plus importante non scolarisée de 650.000 enfants, soit 23 % du total (IHE / EDS 2012). Permettre à ces enfants d'être scolarisés à l'école primaire nécessitera de surmonter un nombre d'inégalités régionales et financières qui se superposent.

Le recensement académique 2010-2011 indique des différences significatives entre les départements. Les TNS évoluaient de 68 % dans le Sud à 98 % dans le Nord-Est (MENFP / DPCE 2012a). Des inégalités sont également confirmées par les résultats préliminaires de l'EDS 2012, bien que les différences semblent plus faibles. Les TNS variaient de 70 % dans le département de l'Artibonite, à 86 % dans celui des Nippes et de la zone de Port au Prince. Les enfants des zones rurales sont moins susceptibles d'être inscrits à l'école primaire que les enfants des villes. Le TNS dans les zones urbaines était de 86 %, contrairement à 73 % dans les zones rurales (voir la Figure 1) (IHE / EDS 2012).

FIGURE 1. TAUX NET DE SCOLARISATION PRIMAIRE (PREMIER ET DEUXIÈME CYCLES) PAR DÉPARTEMENT EN 2012



Source: IHE / EDS 2012

Les résultats d'apprentissage sont également décevants. Les compétences acquises au cours des deux premiers cycles de l'enseignement élémentaire font l'objet d'évaluations en lecture en langue créole et en langue française, ainsi qu'en mathématiques. Les résultats des études ont montré que le niveau de compétences en lecture des élèves des départements de l'Artibonite et des Nippes est très faible, avec des élèves de troisième année lisant bien au-dessous du niveau correspondant à la classe. Une évaluation de lecture pour les premières années réalisée en 2009 dans les deux départements indiquait qu'en moyenne 76 %, 49 % et 29 % des élèves en première, deuxième et troisième années, respectivement, évalués

en créole haïtien ne pouvaient pas lire un seul mot d'un texte articulé. La compréhension de la lecture a également été très faible. Les élèves de troisième année ne pouvaient répondre qu'à 10 % des questions sur une histoire qu'ils avaient lu en français et 17 % sur une histoire en créole. La comparaison des notes selon le sexe n'a pas indiqué de différences significatives quant à la capacité des enfants à lire (USAID 2011). Cependant, les études ont montré des différences importantes dans les résultats d'apprentissage en fonction des départements.

Les résultats des élèves de sixième année sont également faibles, soit une moyenne de 30,5 % en français pour les deux départements mentionnés ci-dessus, 69 % en mathématiques et 78 % en créole. Ces évaluations, et d'autres, mesuraient les compétences principales du programme d'études de base et non les nombreux autres sujets que les élèves sont censés maîtriser (MENFP 2013a).⁷

Les taux élevés de redoublement et d'abandon scolaire dans le système éducatif d'Haïti sont étroitement liés aux résultats d'apprentissage faibles. Les données disponibles suggèrent qu'en 2010-2011, 13 % des filles et 14 % des garçons à l'école primaire ont redoublé une classe. Seulement 50 % de l'ensemble des élèves qui ont commencé la première année ont été en mesure de terminer la sixième année. En d'autres termes, la moitié des enfants qui entrent en première année abandonnent avant d'avoir achevé le cycle primaire (MENFP / DPCE 2012a). La recherche montre que les élèves trop âgés sont plus à risque d'abandon scolaire, comparativement aux élèves qui fréquentent la classe adaptée à leur âge (Sabates et al. 2010). Comme indiqué plus haut, le TBS élevé indique qu'un grand nombre d'enfants haïtiens qui fréquentent l'école primaire sont trop âgés. Par exemple, 72 % du total d'enfants scolarisés en 2005-2006, comptant 1,5 millions d'enfants, étaient trop âgés. L'entrée tardive à l'école, le redoublement et l'abandon temporaire sont autant de facteurs qui expliquent l'importance de cette population d'élèves (UNESCO 2013 ; Institut de statistique de l'UNESCO 2013).

3. Barrières et Freins aux Progrès

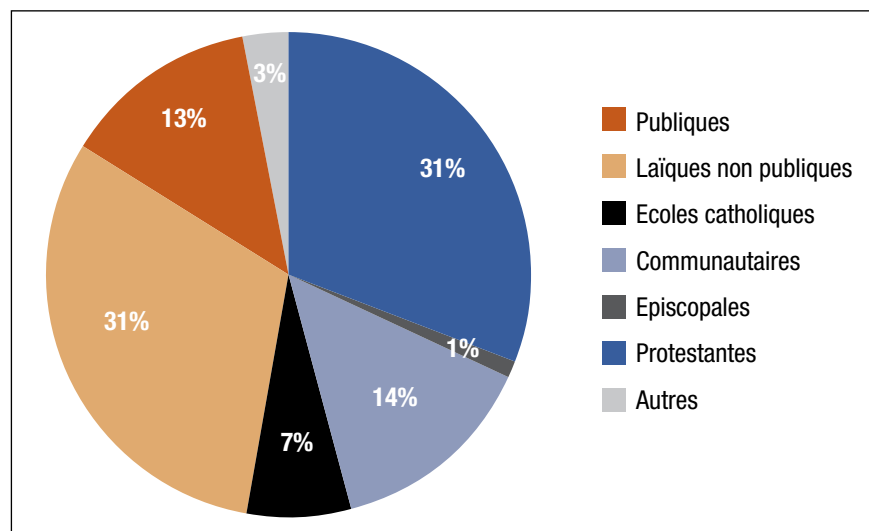
Haiti est à la croisée des chemins. Grâce à un fort engagement de son gouvernement ainsi qu'à un soutien substantiel de la communauté internationale, le pays a aujourd'hui l'opportunité de traduire ses nouveaux projets et sa vision à long terme en amélioration durable du bien-être de tous les Haïtiens. Cette transition nécessitera de relever plusieurs défis majeurs ainsi que de desserrer les étaux qui freinent le développement d'une éducation de qualité pour tous. Les barrières aux progrès comprennent des modèles inappropriés et peu fiables de dispense de l'éducation, une faible capacité institutionnelle, la mauvaise qualité de l'infrastructure et des supports d'apprentissage, un manque d'enseignants qualifiés et certaines contraintes socioéconomiques. Dans la réponse apportée à ces problèmes, il sera nécessaire de prêter une attention toute particulière aux enfants aujourd'hui laissés pour compte, dont les enfants des quartiers les plus pauvres, les enfants contraints de travailler, les enfants des rues ainsi que les enfants aux besoins spéciaux.

3.1 Un Système Éducatif Incapable de Dispenser un Enseignement de Qualité

Au cœur de l'état décevant de l'éducation en Haïti se trouve un système éducatif incapable d'apporter à ses enfants des services éducatifs de qualité. Haïti reste l'un des rares pays où l'enseignement de base reste majoritairement dispensé par le secteur privé. Selon les données du recensement scolaire de 2010/2011, 88 % des écoles primaires sont privées. Il y a 30 ou 40 ans, le secteur privé était important mais ne constituait pas la majorité des écoles. Suite à la faillite des institutions, renforcée par des années d'instabilité politique et de désarroi économique, l'enseignement privé est devenu un produit de substitution par défaut à l'éducation publique. Néanmoins, la qualité des écoles publiques encore en place comme des écoles privées reste mauvaise. Les modèles de dispense de l'enseignement et la qualité du secteur privé varient considérablement en fonction de l'emplacement géographique et des ressources financières disponibles, exacerbant les inégalités.

Il existe trois types d'écoles privées. Le premier groupe, qui est également le plus important, comprend les écoles privées à but lucratif, tenues par des entrepreneurs. L'infrastructure de ces écoles est généralement mauvaise, avec peu ou pas de manuels et des enseignants et responsables non formés. Les églises catholique et évangélique, ainsi que certaines écoles non confessionnelles, constituent une deuxième catégorie d'écoles privées. Certaines d'entre elles offrent une éducation de bonne qualité (bien que traditionnelle), où la discipline est mise à l'avant et où l'apprentissage est adéquat. Mais certaines de ces institutions doivent toutefois faire face à des conditions précaires, et leur personnel ne possède parfois que peu ou pas de compétences professionnelles. Les « écoles communautaires » constituent un troisième sous-groupe. Elles sont financées par les fonds que les communautés locales parviennent à réunir. Généralement, leurs frais de scolarité sont très peu élevés, et la qualité de l'enseignement dispensé y est très faible. La Figure 2 présente la répartition de ces différents types d'écoles au regard du nombre total d'établissements scolaires.

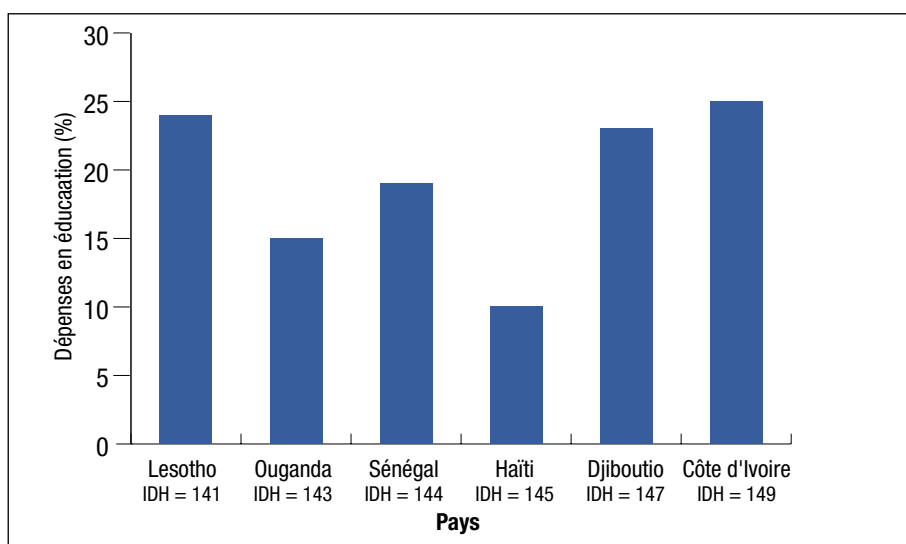
FIGURE 2. RÉPARTITION DES ECOLES DE PREMIER ET DEUXIÈME CYCLE EN 2011



Source: MENFP/DPCE 2012a

La faiblesse de la présence publique dans l'éducation est étroitement liée au niveau peu élevé des dépenses publiques dans ce secteur. Après un pic de 22 % en 1994-1995, la proportion du budget national haïtien alloué à l'éducation est passée à 17 % en 2001 pour chuter à 10 % en 2010, un niveau extrêmement faible au regard des moyennes internationales de 20 % et d'autres pays au niveau de développement comparable (WISE 2011) (voir la Figure 3). De plus, ces maigres ressources sont souvent utilisées de manière peu efficace du fait de la mauvaise gestion des dépenses publiques et de l'importante absence de données financières et autres liées à la performance du système éducatif (Banque Mondiale 2008).

FIGURE 3. COMPARAISON DU FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION DES PAYS AUX INDICES DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN (IDH) SEMBLABLES (POURCENTAGE DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES)



Source: WISE 2011

La gestion du système éducatif a de longue date été profondément déficiente. La qualité de la supervision gouvernementale des écoles publiques comme privées est restée de qualité limitée. Les trois-quarts de l'ensemble des écoles privées fonctionnent sans certification ou licence appropriée du Ministère de l'Éducation. Les agences en charge du contrôle de la qualité sont faibles. Seul un petit pourcentage d'écoles, la plupart situées en zones urbaines et accessibles uniquement aux plus riches, dispense une éducation à la hauteur des normes et standards internationaux (Wolff 2008).

Des partenariats public-privé efficaces et efficients sont possibles en Haïti à tous les niveaux de l'enseignement, et les modèles développés ailleurs peuvent être adaptés au contexte local. Si les points de vue sur cette question restent divisés en Haïti, il est clair que sans une supervision adéquate des secteurs public et privé, les fonds seront mal utilisés, l'information mal transmise et les services inadaptés. Ainsi, le renforcement de la capacité gouvernementale en termes de supervision est important dans une optique d'amélioration des écoles publiques comme privées. Dans le même temps, le fonctionnement du marché de l'enseignement privé peut être amélioré avec une meilleure information des parents-consommateurs, et une amélioration des règles d'appel d'offres permettant un processus plus juste et compétitif pour l'attribution de contrats gouvernementaux (Wolff 2008). Le projet du gouvernement de créer un Office National de Partenariat en Éducation (ONAPE) pourrait améliorer le dialogue et la collaboration entre les secteurs public et non public.

Le gouvernement a commencé à développer des stratégies destinées à supprimer les barrières institutionnelles présentes dans le secteur de l'éducation, prenant en compte les efforts plus vastes visant à renforcer sa capacité institutionnelle. Le Plan Opérationnel 2010-2015 identifie sept éléments caractéristiques d'une faible capacité institutionnelle du système éducatif haïtien, et qui doivent être pris en charge:

- Présence dans le système d'un grand nombre d'écoles privées ne possédant aucune accréditation;
- Absence de système d'information efficace permettant d'alimenter le processus de décision;
- Inefficacité et inefficience de l'administration centrale comme des structures décentralisées, et faible implication des autorités locales dans la gestion des questions éducatives;
- Logistique inadaptée;
- Absence d'outils de gestion modernes dans les administrations centrales comme départementales, chevauchement des rôles et responsabilités et mauvaise gouvernance, au niveau central comme décentralisé;
- Mauvaise synchronisation de la coordination entre les différentes structures de décision techniques, ainsi que dans la gestion départementale, entraînant un gaspillage des ressources; et
- Fonctionnement relativement compartimenté des projets financés par les partenaires techniques, par les agences multilatérales ou bilatérales ou via les ONG.

3.2 Contraintes Socioéconomiques

Le gouvernement n'est pas parvenu à garantir le droit (et l'obligation) constitutionnel des citoyens haïtiens à recevoir gratuitement une éducation de base. Malgré plusieurs initiatives lancées au cours des dernières deux décennies par le gouvernement haïtien et destinées à renforcer le secteur, l'éducation reste onéreuse et souvent inaccessible pour un grand nombre de citoyens.

S'il est difficile de localiser des données exactes, le coût moyen de l'éducation pour un élève d'école non publique est d'environ 109 dollars par an (GoH 2007). Comme on compte en moyenne deux enfants par famille, ces frais de scolarité peuvent donc consommer jusqu'à 50 % du revenu annuel d'un foyer (McNulty 2011). Les coûts engendrés par la fréquentation de l'école par un enfant qui pourrait sinon contribuer au revenu de son foyer sont souvent un élément dissuasif additionnel (ONU 2011).

Les contraintes socioéconomiques sont particulièrement sévères pour trois groupes d'enfants: les enfants qui travaillent, les enfants des rues et les enfants aux besoins spéciaux. Ces groupes requièrent des interventions ciblées:

- **Enfants qui travaillent:** selon les chiffres donnés par le Ministère des Affaires Sociales et du Travail, on comptait en 2010 173.000 enfants travaillant dans des activités domestiques, soit 8,2 % de la population des enfants âgés de 5 à 17 ans (Ministère des Affaires Sociales et du Travail 2002). Environ 59 % de ces derniers sont des filles, en grande majorité venues de régions rurales.
- **Enfants des rues:** le phénomène des enfants des rues est un vrai défi social pour Haïti. De nombreux enfants des rues n'entretiennent qu'un lien très limité avec leur foyer parental, et peu se rendent à l'école. Souvent, les gangs de rue deviennent leur refuge (Lundle 2002). Ils sont également souvent exposés aux phénomènes de violence, de malnutrition, de toxicomanie, de la prostitution et des maladies sexuellement transmissibles, notamment le VIH/SIDA. Suite au séisme, leur nombre a considérablement augmenté. Aucune donnée précise sur ce nombre d'enfants ou sur leur répartition géographique n'est disponible.
- **Enfants aux besoins spéciaux:** les enfants handicapés sont pris en compte par le Plan Opérationnel, mais la plupart des mesures se concentrent sur les enfants dont le handicap résulte du séisme de 2010. Le plan ne répond pas de manière adéquate aux besoins des enfants souffrant d'un handicap sensoriel (visuel et auditif), de troubles du langage et de handicaps mentaux.

Le gouvernement a tenté de répondre aux contraintes économiques liées à la fréquentation de l'école en augmentant les subventions à destination des écoles non publiques. Malgré de bons efforts, seulement 21,9 % de l'ensemble des écoles non publiques ont bénéficié de ces aides en 2010-2011. Ce nombre a augmenté au cours des deux dernières années, en conséquence du PSUGO, mais d'autres mesures sont nécessaires afin d'augmenter de manière significative l'accès des familles à l'éducation. Les données limitées ont également affecté la capacité du gouvernement à répondre de manière adéquate aux besoins des enfants frappés de sérieux désavantages socioéconomiques. L'amélioration de la collecte des données ainsi que des études additionnelles destinées à identifier les différentes barrières à l'éducation au sein de ces groupes leur serait fortement bénéfique dans l'avenir.

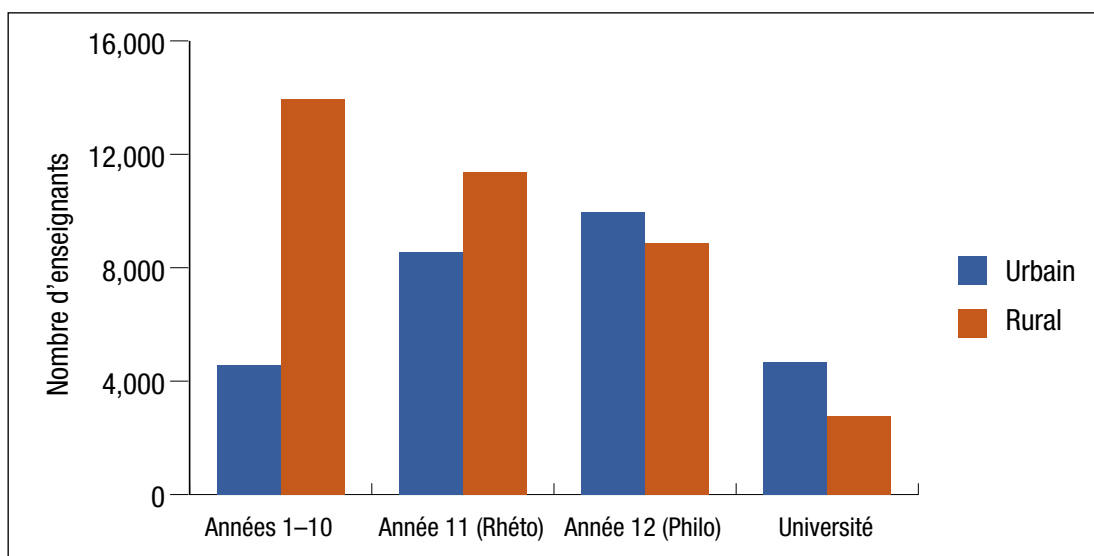
En plus des coûts et autres facteurs sociaux associés à la fréquentation de l'école, une mauvaise santé et une mauvaise nutrition ont un impact direct sur la capacité des enfants et des jeunes à se rendre à l'école, sur leur développement cognitif et sur les volumes d'apprentissages acquis. On estime que 2,1 millions de personnes vivent dans une situation de grave insécurité alimentaire en Haïti (OCHA 2012), soit une personne sur cinq, et que 5 % des enfants de moins de cinq ans sont en situation de malnutrition grave (PNUD 2012). Plus de 40 % de la population ne possèdent pas d'accès durable à une eau potable de qualité suffisante (PNUD 2012). Les recherches montrent que le développement cérébral est influencé par le statut nutritionnel et sanitaire des enfants de moins de deux ans, qui est lui-même influencé par le statut de leurs familles, en particulier celui des mères.

3.3 Mauvaise Infrastructure et Manque d'Enseignants Qualifié et de Supports d'Apprentissage

En plus d'une pénurie globale du nombre de places en école, l'infrastructure existante est très faible. Les données du recensement 2010-2011 montrent que la moitié des écoles ne disposent pas d'un bâtiment approprié et se tiennent souvent dans des églises, des maisons individuelles ou sous des toits de tôle. D'entre elles, 75 % (87 % dans les zones rurales) ne sont pas reliées à l'électricité, 59 % (67 % dans les zones rurales) ne disposent pas d'un accès à l'eau, 86 % (92 % dans les zones rurales) n'ont pas de bibliothèque et plus de 85 % des écoles n'ont pas de cantine, ce qui peut être un élément important pour les familles qui ne peuvent payer à la fois l'enseignement et la nourriture (MENFP 2012a).

Le pays doit également faire face à un manque critique d'enseignants qualifiés. Haïti subit un héritage d'absence d'attention portée à l'éducation, dont une des conséquences est que la proportion de la population possédant un diplôme secondaire ou supérieur est insuffisant pour fournir une base de recrutement d'un nombre adéquate d'enseignants qualifiés. Malgré les efforts menés par le gouvernement, comprenant la formation continue des enseignants, la mise en place d'une formation initiale accélérée, les centres de formation des enseignants et le Centre de Formation pour l'Enseignement Fondamental, le problème du manque de professeurs qualifiés persiste et représente l'un des freins les plus importants à la garantie d'un cycle complet d'éducation primaire de qualité, pour les filles et les garçons, d'ici 2015. Selon les données du recensement de 2010-2011, moins de 12 % des 70.000 professeurs enseignant en cycle primaire (11,2 % dans le public et 11,6 % dans le privé) ont complété les études requises pour leur mission. De plus, les formations en continu de remise à niveau offertes aux enseignants n'ont pas été adaptées à leurs besoins et ne peuvent être considérées comme à même d'en faire des enseignants « qualifiés ». Ces enseignants non qualifiés se concentrent dans les zones urbaines et leur répartition dans les différents départements est très hétérogène. La Figure 4 illustre les niveaux faibles de qualification des enseignants actifs, vis-à-vis de leur formation générale. Elle démontre aussi les disparités frappantes entre les zones urbaines et les zones rurales, indiquant que le taux d'enseignants non-qualifiés est plus élevé dans les zones rurales.

FIGURE 4. ENSEIGNANTS SELON NIVEAU D'ÉDUCATION



Source: MENFP/DPCE 2012a

En l'absence d'enseignants suffisamment qualifiés, les supports d'enseignement de bonne qualité deviennent d'autant plus importants. Les études ont démontré que l'augmentation de la distribution de supports, en particulier de manuels, est le moyen le moins coûteux d'améliorer la qualité de l'éducation (UNESCO 2008). Autrement dit, en prenant en compte les contraintes pesant sur l'éducation en termes de qualité, il s'agit d'une des variables les plus efficaces. Malheureusement, l'accès des élèves haïtiens à des manuels de qualité appropriés représente lui aussi un grave problème. Si le gouvernement a lancé une initiative visant à subventionner de 70-100 % des manuels (comprenant les manuels de créole, français et mathématiques), et prend régulièrement en charge leur distribution gratuite auprès des enfants issus de familles désavantagées, les résultats espérés n'ont pas été pleinement atteints. Ceci est en partie dû à l'inefficacité des systèmes de supervision et d'implémentation pour la distribution des manuels, en partie à l'inadéquation des financements et en partie à la baisse des résultats lorsque les enseignants ne sont pas adéquatement qualifiés et formés. Globalement, la portée de la politique du gouvernement concernant les manuels reste très limitée. Elle ne parvient pas à s'appliquer à tous les sujets et à tous les niveaux, et n'est pas parvenue à atteindre de manière efficace les enfants marginalisés.

Les défis liés à l'infrastructure, à la qualification des enseignants et aux supports sont renforcés par trois facteurs cumulés : le pourcentage important d'enfants trop âgés, une certaine confusion concernant la langue employée dans l'enseignement et l'absence de normes portant sur les heures d'enseignement. Les méthodes d'enseignement et les supports ne sont pas efficaces dans le cadre d'un enseignement multiniveaux et multiâges. Il n'est pas rare de trouver des enfants âgés de 10 à 18 ans dans les classes de première ou deuxième année d'enseignement de primaire. Souvent, ces enfants sont issus de milieux défavorisés et courent de plus grands risques de redoublement ou d'abandon du système éducatif durant le cycle primaire. Les supports d'enseignement adaptés à ces enfants n'ont pas encore, à ce jour, été développés. De plus, les enseignants n'ont reçu aucune formation additionnelle qui pourrait leur permettre de s'adapter à des contextes où l'enseignement est dispensé à plusieurs classes d'âges et groupes de niveau en même temps (Mérisier 2013).

Si la première langue d'enseignement dans les écoles primaires haïtiennes est le créole, il n'existe pas de politique claire et applicable déterminant quand et comment l'apprentissage passe en langue française.⁸ L'examen national d'entrée en sixième est entièrement en français (à l'exception des épreuves de créole) et l'éducation secondaire est en principe dispensée entièrement en français. La qualité de la langue française, dans son apprentissage, à l'oral et à l'écrit, s'est détériorée au cours des dernières années, et on constate de grandes disparités entre les régions, le niveau et les sujets enseignés (Wolff 2008).

L'éducation est également handicapée par le faible nombre d'heures d'enseignement ainsi que par l'absentéisme des professeurs. Haïti possède l'une des journées de classe les plus courtes du monde, avec moins de cinq heures d'instruction officielle par jour, beaucoup moins dans les faits. De plus, les écoles ouvrent tard et ferment tôt, et l'absentéisme des enseignants est élevé. Une étude menée sur la fréquentation en 2007 a montré qu'en analysant les jours d'ouverture et le taux de présence des élèves, ces derniers ne bénéficiaient que de 57 % du temps d'enseignement officiellement disponible (USAID 2011).

4. Solutions et Actions Prioritaires pour Atteindre les OMD d'ici 2015

La Réunion Ministérielle sur l'Apprentissage pour Tous, a pour objectif de discuter des étapes concrètes qui permettront d'accélérer le processus vers un enseignement universel dans chacun des pays participants, avec un horizon fixé entre 2013 et 2016. Dans le cas d'Haïti, cette réunion représentera une opportunité de reconnaître les progrès significatifs accomplis, en particulier au regard de l'impact dévastateur du séisme, mais également de prioriser les actions aujourd'hui requises pour que tous les enfants puissent se rendre à l'école et y bénéficier d'une éducation de qualité.

Les propositions présentées dans ce document constituent une piste de programme de travail opérationnel, développé par le gouvernement haïtien en collaboration avec ses partenaires de développement. Ces propositions sont présentées dans la feuille de route gouvernementale pour la réunion ministérielle (MENFP 20013a). Le mandat de ces propositions inclut trois principes de sélection simples. Toute d'abord, elles doivent être en cohérences avec les cadres de travail et priorités actuellement en préparation ou en œuvre. Deuxièmement, elles doivent représenter un apport en termes de bénéfices tangibles, et répondre aux problèmes-clés. Troisièmement, le financement proposé doit être vu comme un aide supplémentaire et non comme une réallocation des ressources existantes. Les provisions financières en elles-mêmes sont indicatives et non définitives. Un financement plus détaillé sera nécessaire pour assurer la mise en œuvre des propositions. Ces dernières présentent des actions concrètes permettant aux populations qui restent non scolarisées d'accéder à l'apprentissage.

Les propositions suggèrent un certain nombre d'actions faisant partie du Plan Opérationnel mais qui doivent être priorisées afin d'accélérer les progrès à court terme, d'ici 2015. Elles ont pour but d'apporter des solutions concrètes destinées à améliorer la qualité de l'éducation, l'équité dans son accès et la gouvernance globale du système éducatif.

4.1 Proposition Un: Améliorer l'Accès à l'Education

Afin d'améliorer l'accès à l'éducation, une combinaison d'amélioration de l'approvisionnement des écoles publics et de mise en place de subventions additionnelles incitant les familles pauvres à envoyer leurs enfants à l'école est proposée.

Construction de 18 Ecoles Complètes pour les Cycles 1 et 2

Afin de répondre à la pénurie de salles de classe et faciliter leur accès, le gouvernement souhaite faire progresser la part d'éducation publique. Comme noté précédemment, seuls 12 % des écoles sont actuellement sous statut public, et cette proportion est parmi les plus faibles au monde. Les écoles privées

ou administrées par des ONG jouent un rôle constructif, mais soulèvent des problèmes de prix d'accès, d'accréditation, de normes et de supervision. Il est donc important de développer la proportion d'enseignement public, y compris en prenant en compte les limites des financements publics disponibles.

Le gouvernement prévoit dans son Plan Opérationnel de construire 3490 salles de classe en primaire (cycles 1 et 2) sur la période 2010-2015. A ce jour, environ 60 % (2070 salles de classes) ont été bâties. Plusieurs projets intègrent des plans destinés à augmenter le nombre de salles de classe.⁹ Même si cet objectif était pleinement atteint, ce nombre-cible de salles de classe ne permettrait pas d'accueillir la totalité des enfants déscolarisés, même si l'on utilisait un système de double rotation.

Ce document recommande la construction de 18 écoles primaires complètes additionnelles (pour les cycles 1 et 2) permettant de rescolariser le plus grand nombre d'enfants possible. L'objectif est modeste et réalisable. Le budget estimé de cette construction est de 10,8 millions de dollars sur deux ans.

Transfert Graduel de Responsabilités pour les Ecoles Communautaires

Comme noté précédemment, les écoles non publiques d'Haïti sont extrêmement hétérogènes et vont des structures à but lucratif aux petites écoles confessionnelles créées comme une extension de la communauté religieuse locale, en passant par les petites écoles communautaires et locales. Cette dernière catégorie recouvre les six premières années d'enseignement primaire et bénéficie de subventions publiques pour le paiement de ses enseignants. Cette situation ni confère de réelle supervision au gouvernement, ni permet aux écoles d'améliorer leur environnement physique comme leurs conditions générales d'apprentissage. Ainsi, depuis le lancement du PSUGO, plusieurs écoles communautaires ont essayé d'être reprises par l'Etat. Le MENFP a mis en place de projets de transfert des responsabilités pour 500 écoles par an entre 2013 et 2015. Cette pratique serait couplée à des mécanismes permettant de maintenir l'implication des comités scolaires et des associations de parents, afin de préserver les dynamiques en place. Ces programmes de transfert des responsabilités seraient complémentaires aux mécanismes alternatifs d'amélioration scolaire (par exemple, via l'accréditation des écoles). L'examen approfondi de l'ampleur de ce transfert de responsabilités par le gouvernement et ses partenaires en développement comprendra une évaluation de la capacité de l'Etat à assumer cette responsabilité additionnelle en tenant compte de ses autres priorités.

Subventionnement des Etudes de 200.000 Enfants dans des Ecoles Non Publiques

Cette proposition repose sur le mécanisme existant utilisé depuis 2007 par le MENFP et destiné à faciliter la scolarisation des enfants dans leur zone de résidence, en offrant des subventions aux écoles du secteur non public. Ce montant est déterminé en fonction du coût de l'éducation dans les écoles publiques, estimé à environ 100 dollars par élève. Ce mécanisme fait partie du partenariat entre l'Etat et les acteurs non publics du secteur, dont l'importance va croissant ces dernières années, et contribue au développement d'une responsabilité collective et partagée dans l'éducation des enfants. Le coût de mettre ce plan en œuvre est de 30 millions de dollars pour deux ans.

TABLEAU I. COÛT DÉTAILLÉ DU PROGRAMME D'AMÉLIORATION DE L'ACCÈS À L'ÉDUCATION (MILLIONS DE DOLLARS)

Description (nombre et prix unitaire)	Coût annuel		Total
	2013-14	2014-15	
Construction de 18 écoles complètes pour les cycles 1 et 2 (8 écoles en Année 1 et 10 écoles en Année 2; coût unitaire: 60.000 US\$ par école)	4,8	6	10,8
Transfert graduel de responsabilité pour les écoles communautaires, jusqu'à 500 par an si les capacités le permettent			
Subventionnement de places en écoles non publiques pour 200.000 enfants (100.000 enfants en Année 1 et 100.000 enfants supplémentaires en Année 2; coût unitaire: 100 US\$ par enfant)	10	20	30
Total			40,8

4.2 Proposition Deux: Améliorer l'Équité en Renforçant la Collecte des Données et la Conception du Programme

Comme noté précédemment, les données existantes sur l'éducation sont très insuffisantes. Afin de pouvoir dispenser une éducation de qualité aux enfants qui restent hors du système scolaire, de plus amples informations seront nécessaires sur leur emplacement géographique et les barrières à leur accès à l'éducation primaire. Une attention particulière doit être prêtée aux populations les plus vulnérables, dont les enfants qui travaillent, les enfants des rues et les enfants handicapés ou ayant autres besoins spéciaux. Ces informations seront essentielles pour définir les bonnes interventions et mesures.

Une approche ciblée permettant d'atteindre ces enfants est nécessaire de toute urgence. Deux programmes sont proposés:

- Mener une série d'études sur les conditions des populations vulnérables (comprenant les enfants qui travaillent, les enfants des rues et les enfants handicapés ou ayant autres besoins spéciaux); et
- Concevoir et développer des interventions et outils de support permettant de répondre aux besoins spécifiques qui auront été identifiés pour ces populations vulnérables.

Le coût estimé d'un programme dans ce secteur est de 1,05 millions de dollars. Un financement additionnel sera nécessaire si de nouvelles interventions doivent être pilotées et évaluées.

TABEAU 2. COÛT ÉTAILLÉ DU PROGRAMME D'AMÉLIORATION DE L'ÉQUITÉ DANS L'ÉDUCATION (MILLIONS DE DOLLARS)

Description (nombre et prix unitaire)	Total
Études sur les enfants vulnérables (3 études en Année 1; coût unitaire: 150.000 US\$)	0,45
Expérience avec interventions et outils pour les groupes vulnérables (3 études en Année 1; coût unitaire: 200.000 US\$)	0,6
Total	1,05

4.3 Proposition Trois: Améliorer la Qualité de l'Éducation

Afin d'améliorer la qualité de l'éducation, les actions prioritaires suivantes sont proposées:

Formation de 60.000 Enseignants, Directeurs d'Établissements et Personnel de Soutien

Les graves déficiences en lecture et calcul des enfants scolarisés dans les trois premières années de l'école primaire peuvent être attribuées en grande partie à la mauvaise qualité de l'enseignement et à des structures de soutien inadéquates. Les enseignants ont besoin d'outils appropriés, ainsi que des compétences leur permettant de les mettre en œuvre en classe, afin de pouvoir proposer aux élèves un support éducatif adéquat et de mieux gérer leurs groupes d'apprenants. Les directeurs d'établissements doivent posséder les compétences leur permettant de mieux administrer et soutenir un enseignement de qualité. Professeurs comme directeurs doivent être encadrés par des structures de supervision et de suivi appropriées.

Le programme proposé aurait pour objectif de:

- Améliorer les compétences pédagogiques des professeurs et du personnel en charge du soutien académique;
- Améliorer les compétences en gestion des responsables d'établissement; et
- Renforcer les capacités en supervision des inspecteurs et l'aide académique que les conseillers peuvent apporter.

Le coût estimé du programme de formation proposé est de 30 millions de dollars par an pour la période de deux années considérée.

Amélioration de la Qualité Grâce à une Meilleure Information sur l'Apprentissage et la Qualité des Ecoles

Des données précises et à jour sont essentielles à un planning éducatif efficace. Il est donc nécessaire de donner une haute priorité à l'amélioration de la collecte, de la gestion et de l'utilisation des données. Cette mesure représente une recommandation forte du Groupe de travail sur l'éducation et

la formation, après la mise en place de plusieurs consultations et activités liées dans le cadre du Plan Opérationnel 2010-2011. Malheureusement, au regard des résultats partiels sur la mise en œuvre du plan présentés par le MENFP, seules 6 % des actions envisagées dans le cadre de ce plan ont été accomplies à ce jour (MENFP 2013b). Toutefois, sans une information appropriée et de qualité, il est manifestement impossible de parvenir à un contrôle et à une coordination de qualité de la myriade d'activités implémentées par l'ensemble des partenaires, et de mesurer leur impact sur le développement de l'éducation pour tous en Haïti.

Pour qu'on puisse renforcer les données et le contrôle, le gouvernement et, dans une certaine mesure, les écoles doivent être à même de collecter, analyser, interpréter, diffuser et utiliser ces informations afin d'apporter des améliorations concrètes. Les évaluations doivent mesurer les progrès sur une base continue, en commençant dès les premières sections. Les données collectées doivent être classées par sexe, âge et autres critères appropriés. Les mesures de l'apprentissage doivent produire des informations rapidement disponibles et utiles à la mise en place des politiques, à leur planification et à la gestion des groupes en classes, sans pour autant structurer l'éducation autour des tests. Une évaluation des compétences de base en lecture et calcul est nécessaire. Des plans détaillés, ainsi que l'évaluation de leur coût, seront préparés en collaboration avec les partenaires de développement.

Afin de pouvoir répondre à certains de ces besoins, deux études sont proposées. La première devrait analyser la situation générale des écoles, et la deuxième les compétences de base en lecture et calcul. Leur coût est estimé à 400.000 dollars chacune.

Subventionnement des Frais de Cantine pour 100.000 Nouveaux Elèves Intégrant les Ecoles Publiques

L'alimentation à l'école peut avoir un impact direct sur la rétention des élèves. Le Plan Opérationnel a pour objectif de servir un repas chaud à 2,2 millions d'enfants d'ici 2015. A ce jour, on ne compte qu'un million de bénéficiaires. En attendant, des efforts se déploient vers la réalisation de cet objectif. Dans leur cadre, il est prévu de proposer un repas chaud à 100.000 nouveaux enfants sur deux ans. Son coût sur cette période de deux ans est estimé à 13 millions de dollars.

TABLEAU 3. COÛT DÉTAILLÉ DU PROGRAMME D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DANS L'ÉDUCATION (MILLIONS DE DOLLARS)

Description (nombre et prix unitaire)	Total
Formation de 60.000 personnels du secteur de l'éducation (30.000 enseignants en Année 1 et en Année 2; coût unitaire: 500 US\$ par enseignant)	30
Evaluation des compétences de base en lecture et calcul (une étude en Année 1; coût unitaire: 400.000 US\$)	0,4
Evaluation de l'état de l'école (une étude en Année 1 ; coût unitaire: 400.000 US\$)	0,4
Subventionnement de repas scolaires pour 100.000 enfants pour deux années (coût unitaire: 65 US\$ par enfant)	13
Total	43,8

4.4 Proposition Quatre: Mise en Œuvre du Cadre National de Partenariat

En 2007, au terme de discussions et de consultations intenses, avec le support technique de la Banque Mondiale et de l'UNESCO, une agence publique autonome fut créée : l'Office National de Partenariat en Education. Cette agence avait pour objectif d'être le véhicule de la mise en place d'un dialogue politique et du transfert des fonds publics et internationaux destinés à l'enseignement primaire.¹⁰ Toutefois, si elle est désormais requise par la loi, l'institution n'a pas encore été créée.

La mise en route opérationnelle de l'ONAPE est une priorité claire pour le gouvernement, et a déjà été inscrite dans le Plan Opérationnel. Une assistance additionnelle destinée à développer cette institution sera néanmoins nécessaire à son implémentation. En cas de succès, cette structure pourrait aider à améliorer la gouvernance des écoles publiques et non publiques au sein du système éducatif, de la maternelle à l'enseignement supérieur. Cette implémentation nécessiterait 500.000 dollars. Les partenaires internationaux, comme la Banque Mondiale par l'intermédiaire du programme de l'Education pour tous, soutiennent des mesures similaires. Cette proposition a pour objectif de compléter ces efforts.

TABLEAU 4. COÛT DÉTAILLÉ DU PROGRAMME D'IMPLANTATION D'UN CADRE DE PARTENARIAT NATIONAL (MILLIONS DE DOLLARS)

Description	Total
Implémentation de l'ONAPE	0,5
Total	0,5

5. Financement de la Mise en Œuvre et Défis Liés

Le coût total de l'implémentation des actions prioritaires définies par cette initiative est d'environ 86,15 millions de dollars sur une période de deux ans de 2013 à 2015. La mise en place de cet ensemble de programmes de manière efficace est un défi en termes de renforcement de la capacité de l'Etat. Relever ce défi impliquera une collaboration étroite entre le gouvernement et les organisations de la société civile, le secteur privé et les partenaires en développement. Les propositions présentées dans ce document devraient donc être développées plus en détail et ajustées, si nécessaire, en consultation avec ces parties prenantes. Une partie de cet effort conjoint consisterait en la mise en place d'un programme complémentaire de renforcement des responsabilités, qui s'étendrait des systèmes nationaux (par exemple, les processus budgétaires permettant de s'assurer que les fonds ont bien été utilisés selon leur objectif initial) au niveau local (par exemple, l'implication des associations de parents dans le contrôle des absences excessives des enseignants). Les propositions seraient mises en place d'une manière permettant d'équilibrer les besoins de progrès rapides et la réalité des contrôles et ajustements requis dans des domaines qui se révéleraient trop ambitieux.

Face à des défis de taille, qui comprennent un héritage de fragilité, des institutions faibles et les conséquences d'un séisme désastreux, Haïti a su étendre l'accès à l'éducation à des milliers d'enfants. Elle affronte maintenant face le travail d'hercule de reconstruire un système éducatif de qualité basé sur l'apprentissage, l'équité et l'inclusion. Si l'engagement politique est fort au plus haut niveau, un effort conjoint et durable est nécessaire de la part du gouvernement, de tous les secteurs de la société et de la communauté internationale. Aujourd'hui, Haïti est face à une occasion unique qui peut lui permettre d'accélérer ses progrès vers la réalisation des OMD en termes d'éducation. Il est crucial de réussir. La santé, la paix et la prospérité des Haïtiens en dépendent.

NOTES DE BAS DE PAGE

1. Un total de 54,9 % de la population vit avec moins de 1,25 US\$ par jour, selon le PNUD (2012).
2. L'Indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International place Haïti 165^{ème} sur 176 pays en 2012.
3. L'éducation de base en Haïti se compose de trois cycles; les deux premiers couvrent les six années d'école primaire, et le troisième cycle couvre la première partie du cycle secondaire. Les enfants peuvent commencer l'enseignement de base à l'âge de six ou sept ans.
4. En 2010, seulement 15 % des 14.000 enfants atteints d'un handicap, âgés de 6 à 12 ans, étaient scolarisés. Environ 1500 enfants ont subi une amputation à la suite du séisme, ce qui a augmenté la population atteinte de handicaps à l'école élémentaire 1 et 2.
5. Le TNS correspond à la proportion d'enfants d'âge scolaire primaire qui sont inscrits à l'école primaire, le TNS ne peut pas dépasser 100 %.
6. Les représentations stéréotypées contenues dans le matériel, ainsi que la différence de traitement des garçons et des filles dans la salle de classe, constituent des points qui doivent être améliorés en revoyant le matériel ainsi que par la formation du personnel d'encadrement et la supervision pédagogique.
7. Cette analyse est approfondie par trois études portant sur les compétences acquises au cours des deux premiers cycles de l'enseignement élémentaire : 1) La politique du programme PARQE d'Appui au Renforcement de la Qualité de l'Éducation (2004-05) évaluant les compétences en lecture, en créole et en français, et les compétences mathématiques ; 2) l'évaluation de la lecture pour les premières années 2008-2009 menée par le MENFP par l'intermédiaire de la Banque mondiale, en collaboration avec l'USAID, et 3) l'étude MENFP en 2008-2009 par l'intermédiaire de l'USAID / PHARE sur le niveau d'apprentissage des mathématiques.
8. Selon le « Programme détaillé » du MENFP, le créole est la seule langue d'apprentissage en première année primaire. Le français n'est alors introduit que pour les communications orales, puis pour les communications orales et écrites. De la deuxième année à la fin des cycles fondamental et secondaire, le français est utilisé dans les supports éducatifs. Le but de ce nouveau programme est d'enseigner aux enfants dans deux langues afin de leur permettre d'être devenus bilingues à la fin du cycle primaire.
9. Voir par exemple les projets ARSE-AMOPERE et PREMOSE
10. Selon la loi, l'ONAPE est « à la fois un vecteur de dialogue et d'échange entre le Ministère de l'Éducation Nationale et le Partenaire en formation professionnelle et les partenaires non-gouvernementaux travaillant dans le secteur de l'éducation en Haïti, et une institution destinée à gérer les partenariats éducatifs entre secteur public et secteur non public. Son cœur de mission consiste à promouvoir une participation effective du secteur non public dans le développement et l'implémentation de politiques et programmes pour le développement de l'éducation en Haïti ». Dans le même temps, cette loi crée un « Fond national de partenariat dont les ressources proviennent : (a) du budget de la République, (b) de contributions d'organismes de financement nationaux, (c) de contributions de donateurs internationaux, (d) de donations et legs » (Article 30).

RÉFÉRENCES

- Haïti (République d'Haïti) (1987). Constitution de la République d'Haïti. <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3ae6b5490>.
- (2007). *La Stratégie Nationale d'Action pour l'Education pour Tous (SNA EPT)*. Port-au-Prince: République d'Haïti.
- (2010). Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti: Les grands chantiers pour l'avenir. [http://issat.dcaf.ch/content/download/2091/18065/file/Plan%20d%E2%80%99action%20pour%20le%20rel%C3%A8vement%20et%20le%20d%C3%A9veloppement%20d%E2%80%99Haïti.%20Les%20grands%20chantiers%20pour%20l%E2%80%99avenir%20%E2%80%93%20Gouvernement%20d%E2%80%99Haïti%20\(2010\).pdf](http://issat.dcaf.ch/content/download/2091/18065/file/Plan%20d%E2%80%99action%20pour%20le%20rel%C3%A8vement%20et%20le%20d%C3%A9veloppement%20d%E2%80%99Haïti.%20Les%20grands%20chantiers%20pour%20l%E2%80%99avenir%20%E2%80%93%20Gouvernement%20d%E2%80%99Haïti%20(2010).pdf).
- IHE (Institut Haïtien de l'Enfance) / EDS (Measure DHS ICF International) (2012). Enquête mortalité, morbidité et utilisation des services, EMMUS-V HAÏTI 2012, Rapport Préliminaire.
- Lunde, H. (2012). The violent lifeworlds of young Haitians. Haiti Youth Project. Fafo-Paper 2012:03.
- McNulty, B. (2011). The education of poverty: Rebuilding Haiti's school system after its total collapse. *Fletcher Forum of World Affairs* 35 (1).
- MENFP (Ministre de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle, Ministry of National Education and Vocational Training) (2011). Vers la refondation du système éducatif haïtien: Plan Opérationnel 2010–2015. Des Recommandations du Groupe de Travail sur l'Education et la Formation. Port-au-Prince: MENFP.
- (2013a). *L'éducation en Haïti: Le nécessaire marche vers la qualité et l'équité—note préparatoire aux réunions ministérielles sur l'Apprentissage pour Tous des 18 et 19 avril 2013*. Port-au-Prince: MENFP.
- (2013b). *Towards rebuilding the Haitian education system: Operational plan 2010–2015 mid-term review, October 2010–December 2012*. Port-au-Prince: MENFP.
- MENFP / DPCE (Directorate of Planning and External Cooperation). (2012a). School Census 2010–2011. In *Statistical Yearbook of Basic Schools (1st and 2nd cycles)*. Port-au-Prince: MENFP.
- (2012b). *Statistical yearbook of basic (3rd cycle) and secondary schools in Haiti, 2010–2011*. Port-au-Prince: MENFP.
- Mérisier, G.G. (2013). Internal Draft Briefing Paper for the Learning for All Ministerial.
- Ministry of Social Affairs and Labor (2002). *The foundations of the practice of child domestic employment in Haiti*. Port-au-Prince: Ministry of Social Affairs and Labor.
- OCHA (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). (2012). *Humanitarian action plan for Haiti 2013*. <http://www.unocha.org/cap/appeals/humanitarian-action-plan-haiti-2013>.
- Sabates, R., Akyeampong, K., Westbrook, J., & Hunt, F. (2010). School dropout: Patterns, causes, changes and policies. Paper commissioned for the *EFA Global Monitoring Report 2011*. Paris: UNESCO.
- UN (2010). UN Data: Haiti. <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crname=Haiti>.
- (2011). Report of the United Nations in Haiti 2011. <http://onu-haiti.org/Report2011/Chapter11.html>.

- UNDP (United Nations Development Program) (2012). *Human development report 2012*. New York: UNDP.
- UNESCO (2008). *How to promote gender equality through textbooks? Methodological guide for the attention of agents in the textbook chain*. Paris: UNESCO.
- (2013). Haiti: Overage primary school attendance. In *Global monitoring report*. Paris: UNESCO. http://www.education-inequalities.org/countries/haiti/indicators/overage2plus/regions#?dimension=region&group=|Aire%20M%C3%A9ropolitaine|Nippes&dimension2=sex&group2=|Female|Male&dimension3=wealth Quintile&age_group=overage2plus&year=2005.
- UNESCO Institute for Statistics (2013). *Haiti country profile*. New York: UNESCO.
- UNICEF. (2012). *Children of Haiti: Two years after—what is changing? Who is making the change?* New York: UNICEF.
- USAID (US Agency for International Development) (2011). *Early grade reading assessment (EGRA) in Haiti: Education Data for Decision Making (EdData II)*. Washington, DC: USAID.
- WISE (World Innovation Summit for Education). (2011). *Education in Haiti: An overview of trends, issues and plans*. Doha: Qatar Foundation.
- Wolff, L. (2008). *Education in Haiti: The way forward*. Washington, DC: Partnership for Educational Revitalization in the Americas.
- World Bank (2008). *Republic of Haiti: Public expenditure management and financial accountability review (PEMFAR)—Improving efficiency of the fiscal system and investing in public capital to accelerate growth and reduce poverty*. Washington, DC: World Bank.
- (2013). *Global economic prospects: Latin America and the Caribbean*. <http://web.worldbank.org/external/default/main?contentMDK=23322761&menuPK=619715&theSitePK=612501&piPK=2904598&pagePK=2904583>.

