

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS
HAÏTI

Projet d'élaboration du
**PLAN NATIONAL
EDUCATION 2004**

RAPPORT DE SYNTHÈSE
septembre 1995

*DIAGNOSTIC
TECHNIQUE
DU
SYSTEME
EDUCATIF
HAÏTIEN*

réalisé par

*Research Triangle Institute
The Academy for Educational Development
Educat S.A.*

*Dans le cadre de programmes d'activités financés et soutenus par l'USAID
en appui à l'élaboration du Plan National d'Education
(USAID Cooperative Agreement No. 521-0190-A-00-4037-0)*

Les opinions, conclusions, et recommandations exprimées dans les pages qui suivent n'engagent que les auteurs du document. Elles ne sont pas l'expression des positions officielles du Ministère de l'Education Nationale, ni du Bureau Exécutif du PNE 2004.

RESUME DES CONCLUSIONS

L'école haïtienne a subi les effets des perturbations profondes que notre société a connues, avec les péripéties d'anarchie, d'excès ou, au contraire, de démission de l'autorité. Elle a besoin d'être réhabilitée dans sa dignité.

Il appartient à l'Etat de le faire, de contribuer à renforcer l'école et à la rendre capable, sinon de se soustraire, du moins de résister aux passions de la société. Parce que l'école est une affaire sérieuse pour la société civile, qui y consacre la plus grande partie de ses ressources (3.4 milliards de gourdes, soit six fois plus que l'Etat). Parce que l'enjeu est crucial pour la collectivité qui ne peut acquérir la maîtrise de son destin qu'à travers un projet de (re)construction pensé et projeté dans l'avenir. Ainsi l'idée d'une école rénovée, repensée selon des objectifs de modernité, de revalorisation du citoyen et de la communauté permettra de mettre fin aux réformes perpétuelles et illusoires. A ces conditions, l'élève, l'enseignant, le gestionnaire et la société dans son ensemble trouveront dans l'école ou feront de celle-ci la matrice de réalisation de leur futur.

L'analyse du système éducatif haïtien conduite à travers ce diagnostic technique révèle des traits d'une gravité alarmante. En effet, on s'émouvra :

a) Du leurre dont sont victimes les parents et les élèves dans un rituel où les premiers perdent leur mise et où les seconds se font priver des outils intellectuels qu'ils viennent chercher pour accomplir leur rêve d'épanouissement. Les élèves et les étudiants sont à la recherche d'une formation réelle. Cette exigence de qualité se concrétise dans les savoir-faire et les aptitudes recherchés à travers les différentes filières de formation. Si l'Etat, en l'occurrence, le ministère de l'éducation accepte qu'un bien public aussi important que l'éducation, dont il est par ailleurs garant vis-à-vis de la société, soit mise en marché par des opérateurs privés motivés par la recherche du profit, le corollaire de cette délégation est le devoir des autorités de garantir que le service fourni correspond à la qualité voulue. Cette exigence ne se limite pas ici, simplement, à la notion de protection du consommateur, mais plus profondément, concerne le respect des conditions qui président au règlement d'un contrat social.

b) De l'opacité et, partant, du caractère non démocratique de ce système d'éducation qui ne dit rien de lui-même, qui ne documente ni ne rend publiques les informations les plus élémentaires sur son fonctionnement et sa performance. Le diagnostic insiste à plusieurs reprises sur les déficiences qui caractérisent la production de l'information et sur la difficulté de construire un horizon de planification pour guider les choix futurs. On connaît la propension et le goût des ministères d'éducation en général pour se fourvoyer dans des buts formels illusoires et grandioses au détriment d'objectifs réalistes, simples et accessibles. Un système qui refuse la transparence, l'auto-évaluation et la communication avec son environnement; un système qui se nourrit du pilotage à vue au détriment de l'horizon de la planification stratégique, se ferme à sa propre transformation et se condamne à l'inertie et la mort.

c) De la forte demande en éducation, qui se traduit : (i) par un taux net de scolarisation en milieu urbain, en progression de 4.2% par an; (ii) par une exceptionnelle contribution des ménages au financement de l'éducation représentant 12% du PIB en 1994; (iii) par une contribution majeure de l'initiative privée dans l'offre de services de formation avec à son compte 86.4% des écoles primaires du pays et 84% des collèges d'enseignement secondaire; (iv) et par les tentatives de structuration du

secteur privé à travers des réseaux qui prolongent ou complètent le rôle du ministère dans la formation, l'encadrement et la supervision.

Il existe très peu de cas dans le monde où l'effort du secteur privé dans l'offre des services éducatifs atteint une proportion aussi importante. Cette situation est à la fois une menace et une opportunité pour le pays suivant la manière dont les autorités choisiront d'y faire face.

On retiendra également de l'analyse la faiblesse des institutions de tutelle à élaborer, documenter une politique cohérente pour les différents ordres d'enseignement. Coincé entre les pressions des bailleurs de fonds à la recherche de réponses rapides et les nombreuses sollicitations de ses différents clients, le ministère ne semble pas en mesure de remplir son rôle de façon adéquate.

Les faibles performances et le fonctionnement anarchique du système trouvent leur origine dans la faiblesse de sa gouvernance publique. Celle-ci s'explique en partie par les ressources limitées des institutions gouvernementales mais surtout par le mode de gestion, avec pour effet un manque de politiques éducationnelles ou de planification stratégique, l'absence de continuité dans l'application des politiques de la réforme éducative, l'absence ou les insuffisances des systèmes opératoires.

L'absence de politique éducative et de planification stratégique marque les restructurations successives du ministère -- bien qu'elles semblent se diriger à tâtons vers plus d'opérationnalité -- qui laissent de nombreuses unités opérationnelles sans mission précise (notamment les directions d'enseignement) ou chargées de tâches qui ne correspondent pas à leur mission officielle (DDEs), ou en conflit les unes avec les autres (DPCE avec PNE 2004 et UPED). Cette absence de clarté dans les missions se vérifie également dans le cas de l'INFP revêtu de missions multiples et contradictoires et dans celui du Rectorat de l'UEH dont la relation avec le Ministère et le rôle vis-à-vis des établissements privés d'enseignement supérieur sont des plus ambigus. Ces restructurations fréquentes, menées dans la confusion et en dehors des cadres légaux engendrent l'instabilité institutionnelle et entraînent la désaffection des fonctionnaires.

La pratique gestionnaire prédominante basée sur l'improvisation et la gestion de l'urgence en est tout autant responsable. Trop souvent, les décisions sont prises en réaction au problème de l'heure et en urgence, avec un faible apport des services techniques dans les décisions, et le non recours aux procédures opérationnelles écrites et aux réglementations. De plus, les niveaux supérieurs de la hiérarchie s'impliquent pesamment dans la gestion courante, ignorant simplement les services techniques, et ce au détriment de leurs responsabilités premières qui sont la formulation et l'exécution des politiques d'éducation, la planification stratégique et la coordination des services techniques. Le style informel de gestion engendre l'instabilité institutionnelle et la démobilisation des agents; il se retrouve au niveau des services et notamment des Directions Départementales, de l'INFP et du Rectorat. A noter que l'absence de bases documentaires et de systèmes d'information opérationnels accroît la nécessité de réunions (d'urgence) afin d'y remédier en convoquant la mémoire collective institutionnelle.

Parmi les autres aspects à mentionner figurent les suivants:

LE FLOU DANS LA POLITIQUE ÉDUCATIVE

La politique de l'éducation en Haïti s'inspire toujours du décret-loi de 1982 concernant la réforme de l'enseignement. La généralisation de la réforme, avant l'obtention d'un consensus national, a été marquée, dès le début, malgré de longs travaux de préparation, par une certaine précipitation, laquelle a parfois entraîné un certain désarroi chez les parents, les directeurs d'école et les fonctionnaires du ministère. Il a fallu des circulaires périodiques du ministère et surtout le décret de 1989 pour apporter les clarifications nécessaires. Tous les sous-systèmes du système éducatif présentent les empreintes de cette déficience de la politique éducative d'alors.

LES RUPTURES DANS L'APPLICATION DE LA RÉFORME

La structure éducationnelle, c'est-à-dire l'enchaînement des filières et des programmes, définie par la Réforme de 1982 qui visait à éliminer la rigidité de la structure traditionnelle en ouvrant des options vers l'emploi à différents niveaux du système, n'a pas été mise en place comme prévu. Les signaux d'arrêt et de temporisation émanant des autorités publiques ont entraîné scepticisme et méfiance chez les parents et dans les milieux enseignants. La confusion autour de l'École Fondamentale, tantôt perçue comme unité administrative ou comme structure pédagogique, est encore très grande ; les messages contradictoires envoyés par le ministère quant à la durée de chaque cycle, le manque de clarté dans les objectifs assignés aux filières pré-professionnelles et professionnelles augmentent le malaise et retardent le consensus sur une vision commune et partagée par les acteurs.

LA DEFICIENCE DES PROCÉDURES OPÉRATIONNELLES

La Direction du Personnel du MENJS admet l'absence de procédures de gestion des ressources humaines. Aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public, le recrutement des enseignants se fait en dépit des normes prévues ou bien en dehors de toutes normes pour le privé.. Il en est de même pour la supervision, l'évaluation et les promotions. Quant aux procédures des finances publiques, lourdes et rigides, elles semblent davantage relever du souci de freiner la dépense que de faciliter l'exécution des programmes .Elles n'empêchent pas pourtant les manipulations budgétaires indispensables au déblocage des situations de crise et , partant , à la survie institutionnelle. Les procédures de la DAA sont conçues exclusivement comme une réglementation des dépenses (de l'engagement à la liquidation) et économisent fâcheusement l'implication des services dans la planification budgétaire.

Plus d'un service du MENJS (Génie Scolaire, BCEP, DFP) fonctionne selon des procédures qu'il a élaborées lui même et qui n'ont jamais été prises en compte par les autorités et encore moins promulguées, confirmant le peu d'égard de la hiérarchie pour la réglementation, confortant la prédominance de l'oral sur la formulation écrite et privilégiant les transactions informelles dans la recherche des solutions. La pratique gestionnaire n'est pas régulée par les procédures opérationnelles pour la simple raison qu'il n'y a pas de sanction de leur non respect. Dès lors, l'activité réglementaire devient gratuite et dépourvue de pertinence. Il y a toutefois des points de rencontre entre cette gestion "non formelle ou informelle" et des systèmes formels, tels que notamment, le passage de l'enseignant sur le payroll des Finances, les examens d'état etc.

LA FAIBLESSE DES STRUCTURES DE SUPERVISION ET D'ENCADREMENT

Les structures centrales ou départementales chargées de la gestion du système, ont peu d'impact sur les écoles. Elles n'ont pas de ressources humaines et financières suffisantes pour accomplir les tâches de contrôle, de gestion, de supervision, d'encadrement et d'appui pédagogique. Il en est de même entre le rectorat et les instituts et facultés.

Le MENJS dispose actuellement de moins de 300 inspecteurs et conseillers pédagogiques pour le suivi et le contrôle de plus de 11,000 écoles primaires et secondaires publiques et privées. Seulement 10% des écoles primaires privées et 30% des collèges avaient reçu une licence de fonctionnement à la fin de 1994, ce qui réduit de beaucoup la portée de la décision d'octroi et indique une faible capacité - ou volonté - de faire appliquer les normes. L'INFP ne fournit aucun encadrement pédagogique aux écoles techniques qui restent livrées à elles-mêmes, la relation avec l'organe de tutelle étant réduite, pour l'essentiel, à la délivrance des chèques de salaire des enseignants. L'existence d'une structure de coordination de l'enseignement supérieur fait cruellement défaut et agrandit la confusion quant au rôle de l'UEH dans la gestion de l'enseignement supérieur. Les facultés et écoles supérieures faisant partie du Rectorat de l'UEH fonctionnent dans des enclaves institutionnelles indépendantes du rectorat, soustraites à l'évaluation institutionnelle et au contrôle de gestion, dupliquant les filières et les programmes, sans unité de vision et sans projet d'avenir, noyant la responsabilité managériale des dirigeants dans des entités collectives ad hoc aux termes de référence imprécis.

L'EVOLUTION DU ROLE DES DIRECTIONS DÉPARTEMENTALES

Les dix directions départementales (DDE) du MENJS ont pour mandat d'assurer la supervision et l'encadrement de l'ensemble des écoles publiques et privées du Département par le biais des conseillers pédagogiques régionaux (CPR) et des inspecteurs départementaux. Ces CPR et inspecteurs ont chacun des tâches spécifiques, les premiers en matière de pédagogie et les seconds en matière d'administration scolaire. Les DDE ont essentiellement sous leur juridiction les écoles primaires (pouvant inclure le sous-système préscolaire) et secondaires. (Les écoles d'enseignement technique et professionnel sont supervisées centralement par l'INFP avec le peu d'efficacité précédemment signalé.)

Récemment, l'ensemble des services de la DDE a été regroupé sous l'autorité du directeur départemental qui assure seul les liens avec la structure centrale du MENJS. Ainsi, les CPR qui relevaient directement de l'administration centrale (DFP) sont maintenant rattachés au directeur départemental et certains départements disposent de leur propre unité de génie scolaire. L'interlocuteur du directeur départemental au niveau central est la Direction Générale du MENJS à laquelle est rattaché un Bureau de Coordination.

Ce processus de décentralisation constituera un atout dans la mesure où on s'achemine vers un corps compétent de directeurs départementaux, grâce la formation initiale et continue et moyennant des critères de recrutement basés sur des qualifications appropriées. Deux obstacles potentiels vis-à-vis desquels il faut prendre les précautions appropriées: la première est de s'assurer que les directions centrales, transcendant l'inertie naturelle de leur fonction antérieure, n'offrent pas de résistance au processus de décentralisation et au contraire le facilitent. Le deuxième danger est évidemment, comme cela s'est passé ailleurs, d'aboutir, au niveau des DDE à l'émergence d'une nouvelle

bureaucratie recentralisée dans laquelle serait noyé l'objectif fondamental de la décentralisation qui est d'améliorer la qualité de l'éducation. Les dispositifs de contrôle de la qualité fonctionnent à l'optimum lorsqu'ils sont proches des opérateurs; c'est en cela que le rôle des DDE est crucial pour l'amélioration continue du système éducatif. L'effort de décentralisation doit donc s'accompagner d'une certaine rigueur dans la définition du profil correspondant au poste de directeur départemental : les responsabilités et les limites dans le pouvoir, et du souci de développer effectivement les compétences y relatives. Par exemple, un directeur départemental trop engagé dans le politique met en danger l'éducation de tous les enfants d'un département.

LES REALITES FINANCIERES

La crise a eu des répercussions graves sur l'économie du pays, les revenus des ménages et le montant des dépenses publiques, avec pour effet une dégradation dans l'offre éducative. Quatre années plus tard, malgré une forte augmentation nominale des crédits budgétaires en 1994/95, on se retrouve, du fait de la dépréciation monétaire, avec des ressources qui n'ont pas vraiment augmenté en termes réels, bien que les effectifs se soient, dans l'intervalle, fortement accrus. L'ajustement récemment obtenu les enseignants, parce qu'il s'agit d'une masse salariale importante, est susceptible de provoquer un déséquilibre budgétaire (réduction des crédits de fonctionnement, en particulier) sans donner nécessairement satisfaction aux intéressés vu que les augmentations accordées sont loin d'atteindre, en termes de pouvoir d'achat, le niveau, déjà jugé insuffisant, des salaires de 1987.

Un autre aspect des contraintes financières est la difficulté de mobiliser les ressources suffisantes pour financer les investissements et le fonctionnement des centres de formation professionnelle et de l'enseignement technique. Les paradigmes dominants au niveau des bailleurs de fonds rendent de nos jours le financement de ces ordres d'enseignement très problématique spécialement dans les contextes de pays comme Haïti. Les dirigeants doivent eux-mêmes imaginer des formules novatrices de financement capables d'augmenter leur pouvoir de négociation avec les bailleurs qui sont toujours prêts à accompagner des initiatives nationales porteuses d'efficacité. En tout état de cause, il faut garder à l'esprit que même lorsque les investissements sont pris en charge par le financement de la coopération internationale, les responsables locaux doivent faire face à l'exigence des coûts récurrents. Une plus grande participation des entreprises et des bénéficiaires dans le financement de la formation doit être alors l'un des objectifs à poursuivre afin de dégager les ressources nécessaires pour le fonctionnement.

LA RESPONSABILISATION DES USAGERS

Il est déjà connu que l'enseignement supérieur et universitaire représente l'ordre d'enseignement où il y a le plus de rentabilité personnelle pour les individus. A ce titre, l'efficacité dans l'allocation des ressources publiques commande une plus grande responsabilisation des bénéficiaires dans le financement de ce niveau de formation. Ces considérations sont d'autant plus pertinentes dans le contexte haïtien que le financement de l'éducation par les parents semble obéir à un modèle paradoxal selon lequel l'effort de financement est d'autant plus faible que le niveau d'enseignement est plus élevé. Ce schéma signifie simplement que la société impose aux plus démunis un transfert de revenus en direction des classes les plus aisées. Ces anomalies sont susceptibles de durer parce que les classes bénéficiaires ont en général vis-à-vis des pouvoirs politiques un pouvoir de négociation plus important. Le refus des étudiants de l'UEH de contribuer au financement de leur formation

participe de cette logique de défense des privilèges. A cause de ces considérations, les réponses spontanées générées par le milieu à travers des initiatives privées pour mettre en place des formations universitaires de qualité est pleine de promesses pour la communauté et devraient capter par conséquent l'appui des pouvoirs publics grâce à leur potentiel d'équité et d'efficacité. De tels choix ne dispensent pas l'Etat de sa responsabilité en faveur de la promotion sociale, responsabilité qui doit s'exprimer à travers des initiatives pour favoriser l'accessibilité des meilleures formations aux étudiants défavorisés. C'est dans ce cadre que des outils tels que bourses et programmes de crédit éducatif doivent prendre place.

LA REVALORISATION DE LA CONDITION ENSEIGNANTE

Le statut de l'enseignant est actuellement dévalorisé dans la société haïtienne, d'où chez eux l'insatisfaction, le manque de confiance dans le système, la difficulté d'imaginer un plan de carrière dans la profession et un faible intérêt pour la vie à l'école. Cet état d'esprit explique la baisse de la qualité du recrutement et de l'enseignement dispensé. Il existe un besoin important de restaurer la dignité de la fonction enseignante en révisant certes les conditions de travail mais surtout en exigeant en contrepartie une plus grande rigueur intellectuelle.

* * *

Les défis précédents sont certes de taille mais ils ne sont pas au-dessus des possibilités des acteurs. Par ailleurs, le problème de la modernisation de l'appareil éducatif haïtien est moins technique que politique. C'est en ce sens que le Diagnostic Technique et le Plan National d'Education lui-même doivent interpeller les politiques et obtenir de leur part un engagement courageux en faveur d'un système éducatif moderne, efficace et équitable.

REMERCIEMENTS

Au terme de notre mandat nous prenons plaisir à remercier tous ceux qui ont contribué d'une manière ou d'une autre à rendre ce diagnostic possible. Leur soutien et leur participation ont été essentiels pour venir à bout des difficultés de toutes sortes et mener à bien la publication du "Diagnostic Technique du Système Educatif Haïtien."

Il convient tout d'abord de remercier le Ministre de l'Education Monsieur Emmanuel Buteau qui a fait preuve d'une grande ouverture d'esprit en rendant accessibles tous les dossiers du ministère aux consultants. Le climat de transparence créé au sein de ce ministère a été d'une grande utilité pour l'efficacité des échanges avec les directeurs et les chefs de services des unités centrales et départementales. Il convient également de remercier vivement Rebecca Adams et Yves Joseph de la Mission USAID en Haïti qui a financé l'activité. Leur appui moral, technique et financier ne s'est jamais affaibli au cours des huit mois de travail à Port-au-Prince et dans les différents départements géographiques.

Ce diagnostic a été entrepris dans le cadre des activités du Plan National d'Education 2004 dont le Bureau Exécutif était à la fois l'homologue local et le commanditaire du diagnostic. Les rapports ininterrompus et ouverts que nous avons eu avec Charles Tardieu, le Coordinateur du Bureau Exécutif du PNE 2004, ainsi qu'avec Marie-Carmelle Coupet et Florence Jean-Louis, ses collaborateurs immédiats au sein du Bureau, se sont avérés irremplaçables pour les aspects stratégiques et pour l'intégration du travail des consultants dans le cadre plus large du processus de participation. Le support des membres des sous-commissions techniques du Bureau du Plan, Gisèle Pierre, Mireille Nicolas, Nancy Dorsainvil, Monique Joseph, Emmanuel Eloi, Reine Leroy, et Mona Bass, cette dernière en détachement du MENJS, qui ont participé de façon décisive au travail de terrain avec les consultants d'AED et d'Educat, a été précieux et ces techniciens ont largement contribué au succès de l'entreprise.

L'appui technique et logistique accordé par l'UNESCO, qui a mis ses locaux à la disposition de l'équipe pour les réunions de travail, et a participé à certaines réunions, mérite aussi un remerciement. Les échanges fructueux que l'équipe a pu avoir avec le Représentant Resident de l'UNESCO Arvelio Garcia Rivas, l'administrateur Jorge Ivan Espinal, et les consultantes Catherine Griysby, Dominique Altner, et Magdalena Herdoiza, ainsi qu'avec Mabilia Ma Umba de l'UNICEF, sont à mentionner spécialement.

Nous avons également bénéficié de la collaboration active et éclairée de Mr. Marc Anthony Alix, le Directeur Général du MENJS et de ses collaborateurs Reynold Telfort et Roseline Déjean. Avec leur concours et celui des Directeurs et Chefs de Service du MENJS, il nous a été possible de faire le point sur les problèmes de l'administration publique de l'éducation. Que soient donc aussi remerciés Mme Marie-Hélène Gabriel, Directeur de la DEF, Mme Claudette Mesidor du BUGEPE, Mr. Lionel Sanon de la DES, Mr. Jérôme Dominique de la DFP, Mr Lerebourg de la DAA, Mr Jean Gouin de la DEP, Mme Nanie Piou du BCEP, Mr Jean-Ariel Joseph du BUNEXE, Mr Jean-Marie Montès de la DPCE, M. René Midy du Génie Scolaire, M. Jean-Claude Chéry de la Radio Scolaire, et Mme. Myrtho Célestin de l'UPED ainsi que les dix directeurs départementaux du Ministère.

Nous voudrions également étendre nos remerciements aux membres du Groupe de Réflexion Stratégique (GRS) attachés au PNE 2004. Bien que le GRS n'ait pas participé directement au diagnostic, ses travaux de réflexion et d'analyse tout au long de l'opération diagnostic ainsi que les contacts individuels entretenus avec certains de ses membres nous ont fourni des feedbacks d'une grande importance. Particulièrement Myrtho Célestin, Laënnec Hurbon, Charles Clermont, Rosny Desroches, Jean-Claude Desruisseaux, Roody Edmé, Jacky Dahomey, Nirvah Jean-Jacques, le Père Claude Souffrant, ainsi que Myrlande Manigat, Jocelyne Trouillot Levy et Michèle Duvivier Pierre-Louis. Un remerciement spéciale pour André Bellamy qui a accepté de relire une grande partie du manuscrit et de partager avec l'équipe de rédaction ses conseils et suggestions. Nous espérons que le présent document de travail leur apporte les données analytiques complémentaires sur le système éducatif qu'ils réclament depuis le début de leur mission et contribuera à enrichir les débats qu'ils continuent d'avoir sur les Politiques d'Education en Haïti et sur les grandes orientations du Plan.

Nous avons également trouvé chez les responsables du système privé des partenaires avisés et coopératifs. Rosny Desroches et Vania Berrouët à la tête de la FONHEP, Ramsès Camy de l'ADEPH, les représentants de la CEEC et de la FEPPH, Maël Fouchard de la Maison Deschamps, Jean-Edouard Baker, Président de la Commission Présidentielle pour la Croissance et la Modernisation Economique, Thierry Gardère, Président de l'ADIH, et Antoine Levelt, Directeur du FPN. Une mention spéciale également pour Ralph Auguste, Président d'Educat et membre de la Commission Présidentielle pour la Croissance et la Modernisation Economique qui n'a jamais ménagé son temps lorsqu'il s'agissait de mener des discussions de fond avec les consultants.

Il convient enfin de remercier les différents membres de l'équipe RTI/AED/Educat S.A. qui ont réalisé les revues des différents sous-systèmes en commençant par Nirvah Jean-Jacques (Educat S.A.), Vania Berrouet (Educat S.A.) et Luc Gilbert (AED) pour le sous-système de l'enseignement fondamental et sans oublier Michaëlle St Natus (Educat S.A.) dont le dynamisme et l'esprit d'initiative ont été des ingrédients irremplaçables pour l'organisation des réunions de participation dans les départements, lesquelles réunions ont parfois mobilisé des centaines de participants; Guy Maximilien (Educat S.A.) et Myrna Norris (AED) pour la revue de l'enseignement secondaire; Joan Cohen (AED) pour le préscolaire; Maurice Garnier (AED) qui a collaboré avec Jacky Lumarque à la revue de l'enseignement supérieur; Ann Dodge (AED) et Michaëlle St Natus, pour l'enseignement non -formel; et Marc Botti (RTI) qui a mené à bien la revue des aspects financiers du système éducatif. Jacky Lumarque a réalisé la revue de l'enseignement technique et professionnel, et Jean-Georges Dehasse et Jacky Lumarque celle de la gouvernance du système. Amy Mulcahy et Daniel Gifondorwa de RTI ont contribué aux analyses statistiques et démographiques du système éducatif. Jennie Spratt, Jacky Lumarque, et Guy Maximilien ont rédigé le présent rapport de synthèse.

Les équipes d'appui de RTI, d'AED et d'Educat ont été maintenues constamment en état d'alerte et ont discrètement mais efficacement permis l'exécution de la tâche: nous voulons citer Daniel Gifondorwa, le résident de RTI à Port-au-Prince et Giselle Bonet-Dodd à RTI; Francy Hays, Lorecia Roland et Ellie Abrams à AED, et Junie Chéry à Educat. Enfin nous avons bénéficié tout au long du parcours des avis et feedbacks éclairés de Luis Crouch de RTI qui est le principal concepteur, avec Charles Tardieu, du projet "Appui Technique au Plan National d'Education 2004" dont le diagnostic n'est qu'une des multiples opérations. Nous espérons que l'expérience

de diagnostic participatif aura fourni des enseignements utiles pour la mise en oeuvre de la concertation en matière d'élaboration des politiques d'éducation.

Port-au-Prince, le 18 septembre 1995

Jean-Georges Dehasse
Chef d'Equipe du Diagnostic
Consultant à AED

et
Jennie Spratt
Directeur du projet
RTI

Jacky Lumarque
Chef d'Equipe Educat
Consultant à RTI

TABLE DES MATIERES

EQUIPE DE REALISATION	viii
LISTE DES ABBREVIATIONS	ix
INTRODUCTION	1
LE MANDAT	1
LES OBJECTIFS	1
LE PRODUIT	2
I. LA VIGUEUR DE L'INITIATIVE PRIVEE	3
LA FORTE DEMANDE D'EDUCATION ET L'EFFORT FINANCIER DES PARENTS	3
L'IMPORTANCE GRANDISSANTE DU SECTEUR PRIVE	3
LES EFFORTS CONTINUS DE STRUCTURATION	5
II. LES DEFIS DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE DU SYSTEME	6
SORTIR DE LA GESTION DE L'URGENCE	6
RATIONALISER LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES	8
DEVELOPPER LES POLITIQUES ÉDUCATIVES ET LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE	10
DISCONTINUITÉ: LES RUPTURES DANS L'APPLICATION DE LA RÉFORME	10
MEPRIS DE PROCÉDURES OPÉRATIONNELLES ET LEUR APPLICATION	11
L'ÉVOLUTION DU RÔLE DES DIRECTIONS DÉPARTEMENTALES	13
III. LES REALITES FINANCIERES	15
L'ÉTAT DES RESSOURCES APRES TROIS ANS DE CRISE	15
LES SOURCES DE FINANCEMENT EN DEHORS DE L'ÉTAT	18
LA GESTION FINANCIERE	21
IMPLICATIONS DES SCENARIOS D'ACCROISSEMENT DES EFFECTIFS, DES COUTS, ET DES RESSOURCES DISPONIBLES DANS LA DECENNIE PROCHAINE	24
IV. LES PERFORMANCES DANS L'ENSEIGNEMENT DE BASE	26
	v

L'ACCES A L'ECOLE	26
LES PERFORMANCES DU SYSTEME	29
LA REFORME DES CURRICULA DEPUIS 1982	30
GESTION ET ENCADREMENT DES ECOLES	32
LE CORPS ENSEIGNANT	34
LES PROGRAMMES D'ETUDES ET LES MATERIELS PEDAGOGIQUES	39
SYSTEMES D'EVALUATION PEDAGOGIQUE	42
LES TRANSITIONS SCOLAIRES ET L'ARTICULATION ENTRE NIVEAUX	46
V. FONCTIONNEMENT DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE, PROFESSIONNEL, ET NON FORMEL	48
LES DEFIS	48
LES CHOIX DE POLITIQUES DE FORMATION: UN BESOIN DE CLARIFICATION	49
LES PERFORMANCES DES ACTEURS	50
LES DEFICITS DE CAPACITES INSTITUTIONNELLES	53
L'INSERTION DANS LE SYSTEME EDUCATIF	55
LES REALITES FINANCIERES	56
LES OPPORTUNITES	57
L'ENSEIGNEMENT NON FORMEL ET L'EDUCATION DES ADULTES	58
VI. LE SOUS-SYSTEME DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR: PROBLEMES, CONTRAINTES ET OPPORTUNITES DE DEVELOPPEMENT	61
LES PRINCIPAUX DEFIS A RELEVER	61
UNE DUALITE TRES MARQUEE ENTRE LE PUBLIC ET LE PRIVE	62
DES MISSIONS A CLARIFIER	63
LES PERFORMANCES DES ACTEURS	64
LES REALITES FINANCIERES	67
LES OPPORTUNITES DE DEVELOPPEMENT DU SOUS SYSTEME	69
VII. RECOMMANDATION D'UNE STRATEGIE	71

BIBLIOGRAPHIE DE REFERENCES	77
1. GOUVERNEMENT D'HAITI	77
2. MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS	77
3. ONG HAITIENNES	82
4. INSTANCES ETRANGERES ET INTERNATIONALES	83
5. AUTRE	84
ANNEXE 1. MÉTHODE DU DIAGNOSTIC	85
ANNEXE 2. TABLEAUX STATISTIQUES	87

EQUIPE DE REALISATION

Direction de l'équipe

Jean Dehasse, Jacky Lumarque.

Recherche et rédaction

Vania Berrouet, Marc Botti, Joan Cohen, Jean Dehasse, Ann Dodge, Maurice Garnier, Luc Gilbert, Nirvah Jean-Jacques, Jacky Lumarque, Guy Maximilien, Myrna Norris, Michaëlle St Natus, Jennie Spratt.

Assistance à la recherche et à l'analyse

Mona Bass, Nancy Dorsainvil, Emmanuel Eloi, Daniel Gifondorwa, Amy Mulcahy, Monique Joseph Laroche, Reine Leroy, Mireille Nicolas, Gisèle Pierre.

Lecture critique

Monique Joseph Laroche, Marie Carmel Coupet, Luis Crouch, Nancy Dorsainvil, Emmanuel Eloi, Francy Hays, Florence Jean-Louis, Mireille Nicolas, Gisèle Pierre, Charles Tardieu.

Support

Giselle Bonet-Dodd, Juny Chery, Lorecia Roland, Ellie Abrams.

LISTE DES ABBREVIATIONS

ACDI	Agence Canadienne de Développement International
ADEPH	Association des Directeurs d'Ecoles Privées d'Haïti
ADIH	Association Des Industries d'Haïti
AED	Academy for Educational Development
AMSED	Amélioration des Systèmes Educatifs
AUPELF	Association des Universités Partiellement ou Entièrement de Langue Française
BACC	Bureau d'Appui à la Coopération Canadienne
BCEP	Bureau de Coordination de l'Enseignement Privé
BE	Bureau Exécutif du Plan National d'Education 2004
BID	Banque Inter-américaine de Développement
BIT	Bureau International du Travail
BUDEX	Bureau Départemental des Examens d'Etat
BUGEP	Bureau de Gestion de l'Enseignement Préscolaire (MENJS)
BUNEXE	Bureau National des Examens d'Etat (MENJS)
CAEB	Certificat d'Aptitudes à l'Enseignement de Base
CAP	Certificat d'Aptitudes Pédagogiques
CARE	Committee for American Relief Everywhere
CCIH	Chambre de Commerce et d'Industrie d'Haïti
CE1, CE2	Cours Élémentaire 1, 2
CECI	Centre Canadien d'Etudes et de Cooperation Internationale
CEEC	Commission Episcopale pour l'Education Catholique
CEF	Certificat d'Enseignement Fondamental
CEF	Centre d'Education Familiale
CEFOPEP	Centre de Formation, de Perfectionnement et d'Encadrement Préscolaire
CENPAS	Commission Episcopale Nationale de Pastorale Sociale
CEP	Certificat d'Enseignement Primaire
CEREC	Centre de Recherches et d'Education Continue
CES/Timoun	Centre d'Education Spéciale Timoun Byen Vini
CFP	Centre de Formation Professionnelle
CFPH	Centre de Formation Professionnelle d'Haïti
CFPO	Centre de Promotion des Femmes Ouvrières
CIDA	Canadian International Development Agency
CIDE	Consortium Intercollégial de Développement de l'Education
CHREPROF	Centre Haïtien de Recherche et de Promotion Féminine
CLED	Centre pour la Libre Entreprise et la Démocratie
CM	Centre Ménagier
CM1, CM2	Cours Moyen 1, 2
CNEH	Confédération Nationale des Enseignants d'Haïti
CNG	Conseil National de Gouvernement
CNM	Commission Nationale Multisectorielle (PNE 2004)
COGAP	Commission de Gestion d'Application des Programmes du 3e Cycle
COHADDE	Coalition Haitienne pour la Défense des Droits de l'Enfant
CONFEPH	Confédération des Ecoles Privées Indépendantes d'Haïti
CP1, CP2	Cours Préparatoire 1, 2

CPFP	Centre Pilote de Formation Professionnelle
CPP	Centre Public Préscolaire
CPR	Conseiller Pédagogique Régional
CREFI	Centre de Recherches, d'Etudes, de Formation et d'Investigations Psychologiques
CRS	Catholic Relief Services
CTPEA	Centre Technique de Planification et d'Economie Appliquée
DAA	Direction des Affaires Administratives (MENJS)
DCCH	Développement du Citoyen Chrétien d'Haïti
DDE	Direction Départementale de l'Education (MENJS)
DEF	Direction de l'Enseignement Fondamental (MENJS)
DES	Direction de l'Enseignement Secondaire (MENJS)
DFP	Direction de la Formation et du Perfectionnement (MENJS)
DGB	Direction Générale du Budget (Ministère des Finances)
DPCE	Direction de la Planification et de la Coopération Externe (MENJS)
EEM	Ecoles d'Enseignement Moyen
EEP	Ecoles d'Enseignement Professionnel
EET	Ecoles d'Enseignement Technique
EFA	Ecoles de Formation Agricole
ENI	Ecole Normale d'Instituteur
ENS	Ecole Normale Supérieure
ENARTS	Ecole Nationale des Arts
ENST	Ecole Nationale Supérieure de Technologie
ESF	Enseignants Sans Frontières
ETA	Ekup Teknisyen Alfabetizasyon
EXENP	Projet d'Extension de l'Enseignement Normal et Primaire
FAES	Fonds d'Assistance Economique et Sociale
FECAP	Fédération des Ecoles Catholiques Privées
FEPH	Fédération des Ecoles Protestantes d'Haïti
FHAF	Fondation Haïtienne d'Aide à la Femme
FLASSEF	Fondation Lise Antoine St Natus Pour la Santé et l'Education de la Femme Grand' Anselaise
FONHEP	Fondation Haïtienne de l'Enseignement Privé
FPN	Fonds de Parrainage National
FSU	Florida State University
GLAS	Groupe de Lutte Anti-SIDA
GRAER	Groupe de Réflexion et d'Action pour les Enfants de la Rue
GRAP	Groupe de Recherche et d'Action Pédagogique
GRS	Groupe de Réflexion Stratégique (PNE 2004)
HRD	Human Resources and Development (USAID/Haïti)
IDA	International Development Association
IERAH	Institut des Etudes et Recherches Africaines d'Haïti
IIBE	Improving Incentives for Basic Education
IICA	Institut Inter-américain pour la Coopération Agricole
IHREM	Institut Haïtien pour le Relèvement et l'Education des Masses
IHSI	Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique
INAGHEI	Institut National d'Administration, de Gestion et des Hautes Etudes Internationales

INDEPCO	Institut National de Développement et de Promotion de la Couture
INFP	Institut National de Formation Professionnelle
IPN	Institut Pédagogique National (National Pedagogic Institute)
IREDU	Institut de Recherche en Education
HAVA	Haitian Association of Voluntary Agencies
MARNDR	Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural
MAS	Ministère des Affaires Sociales
MEN	Ministère de l'Education Nationale
MENJS	Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports
MESBH	Mission Evangélique Baptiste d'Haïti
NFE	Non Formal Education
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OBSEF	Observatoire de l'Emploi et de la Formation
PADF	Pan American Development Foundation
PAHO	Pan American Health Organization
PAP	Port-au-Prince
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Plan International de Parrainage
PMU	Project Management Unit
PNE 2004	Plan National d'Education 2004
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PREC	Projet de Reconstruction d'Ecoles et de Cliniques en Haïti
PROBED	Projet Bilatéral d'Education (IIBE)
PROMEDLAC	Projet Majeur pour l'Education en Amérique Latine et les Caraïbes
PVO	Private Voluntary Organization
QCM	Questionnaire à Choix Multiple
RTI	Research Triangle Institute
TMG	The Mitchell Group
UEH	Université d'Etat d'Haïti
UNESCO	United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children's Fund
UPED	Unité des Projets d'Education pour le Développement (MENJS)
USAID	United States Agency for International Development

INTRODUCTION

LE MANDAT

Le “Plan National d’Education 2004” (PNE 2004) est un projet du MENJS qui a été mis en place avec la coopération de l’UNESCO et de l’USAID afin d’élaborer un plan stratégique d’éducation à l’échelle nationale. Le PNE dispose d’un mandat d’un an pour préparer ce plan stratégique en utilisant un processus de concertation et de participation devant impliquer l’ensemble des acteurs concernés par le champ éducatif.

Pour la réalisation de ce plan, le PNE bénéficie d’une assistance technique de la firme Research Triangle Institute (RTI) dans le cadre d’un accord de coopération de cette dernière avec la Mission USAID en Haïti. Cet accord intitulé “Appui Technique au Plan National d’Education 2004” vise à formuler des propositions en vue d’améliorer les capacités institutionnelles du pays à promouvoir et à mettre en oeuvre de meilleures politiques dans les domaines de la planification, du financement et de l’administration de l’éducation, du curriculum et de l’enseignement. L’une des principales activités prévues dans le cadre du projet d’appui au PNE a été la préparation d’un diagnostic technique du système éducatif. Ce diagnostic a été réalisé par RTI avec la coopération de AED et de Educat S.A.

LES OBJECTIFS

Le diagnostic technique du système éducatif a deux objectifs. Le premier est de réaliser une évaluation rapide du système, visant à identifier les problèmes opérationnels critiques et les pratiques courantes en matière de gestion du système. L’accent est, de ce fait, porté sur l’analyse du fonctionnement et des performances des institutions afin de dégager les “politiques par défaut” qui sont à la base des processus décisionnels. Le deuxième objectif est d’obtenir les opinions et interprétations des principaux acteurs et bénéficiaires du système sur ces problèmes.

Dans la définition des objectifs et de la méthodologie à suivre, le concept de “diagnostic” a été préféré à celui d’“évaluation”, pour au moins deux raisons. La première répond au besoin urgent de construire une vision claire et complète de l’état actuel du système éducatif comme point de départ à l’élaboration d’un plan stratégique de réforme. La deuxième raison tient à ce que nous avons affaire à un système actuellement en plein désarroi, et que les données quantitatives sont rares, fragmentaires et peu fiables. Malgré ces difficultés, le maximum de données quantitatives disponibles a été récolté et une attention particulière a été accordée aux aspects en rapport avec les performances du système et les pratiques éducatives et gestionnaires.

Le diagnostic technique a eu recours à une approche participative qui a été appliquée avec succès dans d’autres pays et qui contribue puissamment (i) à développer le sentiment que le diagnostic et les politiques d’éducation qui en sortiront sont l’affaire de tous, et (ii) à fournir des interprétations des “faits” par les acteurs, bénéficiaires et gestionnaires qui augmentent le degré de pertinence des conclusions énoncées par les techniciens sur la seule base des données statistiques. La méthodologie met aussi l’accent sur les écoles, instituts, et universités en tant qu’entités organisationnelles responsables c’est-à-dire des acteurs qui disposent d’une certaine autonomie de décision et qui ne

sont pas seulement des sources de données statistiques ou des consommateurs d'intrants. De fait, ces acteurs ont contribué également à la réalisation du diagnostic.

LE PRODUIT

Le rapport intitulé "Diagnostic Technique du Système Educatif Haïtien" est une étape dans le déroulement du processus de participation et de concertation en cours et qu'il aura contribué à élargir. Loin d'être un rapport définitif, il vise à alimenter la réflexion en livrant aux acteurs l'information de base et le résultat des analyses effectuées sur le système éducatif et son environnement. Ces éléments doivent être réinjectés dans le processus de préparation de nouvelles politiques éducatives afin de les enrichir par des débats et des dialogues centrés sur les faits sans perdre de vue les besoins et les perceptions des différents acteurs, clients et fournisseurs du système. Un matériel très riche et diversifié a été collecté au cours de nombreuses visites de terrain auquel le présent rapport, faute de temps et de ressources, ne fait pas entièrement justice. Tout ce matériel ainsi que la documentation rassemblée ont été remis au MENJS, afin que ses techniciens, et ceux de ses partenaires, puissent l'exploiter.

Le rapport entier comprend trois parties et des annexes. La première partie comprend trois chapitres dans lesquels sont successivement décrits et analysés: (a) les caractéristiques générales du système et ses relations avec l'environnement; (b) la gouvernance du système aux niveaux central, départemental et des établissements; et (c) le financement du système. La deuxième partie traite en six chapitres les sous-systèmes suivants: préscolaire, fondamental, secondaire, professionnel et technique, supérieur et universitaire, et non-formel. Enfin la troisième partie présente les conclusions du rapport. Le tout est complété par un ensemble de neuf annexes se rapportant aux différents chapitres, et une bibliographie. Un document séparé de statistiques de base regroupe les principaux tableaux et annexes quantitatifs.

Le présent "Rapport de Synthèse" du diagnostic tente de résumer les conclusions majeures du document, et d'en présenter les recommandations prioritaires. Il s'agit d'un point de départ pour des discussions plus approfondies menant à un processus de réforme des politiques éducatives et d'élaboration d'un plan stratégique pour améliorer les performances du système.

Le rapport de synthèse commence par développer trois aspects dominants du système qui expliquent à la fois sa nature et son fonctionnement. Ce sont: la vigueur de l'initiative privée, la faiblesse de la gouvernance du secteur public et les réalités financières auxquelles l'Etat et la société doivent faire face.

Ensuite, sont abordés les défis majeurs et les problèmes particuliers à chaque sous-système, du préscolaire au supérieur. Les ordres d'enseignement préscolaire, primaire, et secondaire général ont été regroupés sous un label unique en raison de la similitude des conclusions et observations dégagées.

I. LA VIGUEUR DE L'INITIATIVE PRIVEE

Cette vigueur de l'initiative privée se manifeste dans la demande d'éducation, la contribution des ménages au financement de l'éducation, les initiatives de financement privé, et les tentatives de structuration du secteur privé.

LA FORTE DEMANDE D'EDUCATION ET L'EFFORT FINANCIER DES PARENTS

Selon des projections faites par le groupe RTI à partir des données publiées par l'IHSI (1992), la population haïtienne passera de 6,486,000 en 1990 à 8,821,709 en 2005. La population en âge scolaire (groupe 6 - 12 ans fréquentant normalement les deux premiers cycles de l'Ecole Fondamentale) atteindrait les 1,579,073 en l'an 2005. Entre 1988/89 et 1994/95, selon les statistiques publiées par le MENJS/DPCE, l'effectif dans l'enseignement primaire est passé de 741,313 à 1,156,937, soit un accroissement de 56% en six ans seulement. Les proportions des élèves en milieu rural (42.1% du total) et des filles (48.2% du total) sont restées constantes; ainsi que la proportion fréquentant les écoles primaires du secteur privé (de 66.5% à 68.5% des effectifs pendant la période). En trois ans, entre 1988/89 et 1991/92, selon les chiffres disponibles, le taux net de scolarisation des enfants âgés de 6 à 12 ans s'est élevé de 37.2% à 44.1% dans l'ensemble (une augmentation de 2.3% par an). En milieu rural ce progrès (de 19.5% à 23.3%) était modeste, de moins de 1.3% par an; alors qu'en milieu urbain, il était fort spectaculaire: montant de 78.1% à 90.8% (4.2% par an).

La demande d'éducation est extrêmement vigoureuse. Le fait que moins de 50% du groupe d'âge scolaire (6-12 ans) se retrouve scolarisé ne reflète pas un désintérêt pour la scolarisation de la part des familles. La contribution des ménages aux dépenses d'éducation indique au contraire la vigueur de cette demande en dépit des barrières à l'accès. Sur la base des informations fournies par l'étude sur les dépenses des ménages dans le cadre du PROBED (Fass, 1995), on estime que l'ensemble des ménages urbains ont dépensé en 1994/95, après ajustements, entre 1,300 G et 6,700 G par ménage pour les dépenses directes et indirectes d'éducation. En milieu rural les chiffres varient entre 1,300 G et 3,200 G. Ces chiffres donnent une estimation du montant total des dépenses directes et indirectes d'éducation des ménages qui s'élèveraient à 3,400,000,000 de G en 1994/95, ce qui représente plus de 12% du PIB pour cette année. Il s'agit là d'un montant très élevé comparé aux 2.2% du PIB que représentent les dépenses publiques (MENJS et UEH), ce qui fait d'Haïti un cas unique. Ce déséquilibre doit être mis en parallèle avec la croissance sauvage du système et son peu de productivité du fait que l'offre de services éducatifs est également fournie par l'initiative privée, marginalisant en quelque sorte l'offre publique d'éducation.

L'IMPORTANCE GRANDISSANTE DU SECTEUR PRIVE

La demande sociale d'éducation a donné lieu à une vigoureuse réponse du secteur privé, dont l'initiative peut être ainsi caractérisée: une croissance sauvage du parc scolaire, l'apport de services d'appui au système éducatif et les efforts continus de structuration.

** Les ouvertures d'écoles "sauvages"*

Le secteur privé a connu, au cours des dix dernières années, une prolifération spectaculaire d'établissements d'enseignement de tous niveaux (du préscolaire à l'universitaire) et de toutes tendances (enseignement général, technique, professionnel). Ces établissements sont créés sur l'initiative de particuliers, de communautés religieuses catholiques et protestantes, d'ONG etc.

En 1993-94, on comptait environ 7000 écoles primaires et 660 collèges privés pour respectivement 1100 et 189 établissements publics de même catégorie.

Ce secteur privé n'est nullement homogène, les écoles diffèrent. Leur mode de gestion de l'activité scolaire, la localisation, les ressources humaines et matérielles dont elles disposent, leur appartenance ou leur affiliation à un organisme (réseau, ONG, etc.) les placent dans un continuum quant à leur qualité. De plus, ces paramètres compliquent les rapports entre les structures de contrôle centrales et départementales. Théoriquement, ces institutions fonctionnent sous le contrôle du MENJS dont elles doivent obtenir la licence de fonctionnement.

Ce mouvement est à mettre en parallèle avec la vigueur de la demande d'éducation, l'émergence du créole comme langue nationale dans tous les domaines de la vie nationale et les migrations vers les villes, autant d'indicateurs d'une transformation profonde de la société haïtienne. On constate une motivation extrême de l'ensemble de la société pour l'éducation; la recherche d'un statut social et d'une compétence permettant d'accéder à l'emploi est capital pour les jeunes et leurs familles qui sont prêtes à faire les sacrifices nécessaires. Il faut noter aussi la vigueur du mouvement de l'éducation non formelle qui aurait touché dans les dernières années plus d'un million de personnes. Dans l'enseignement supérieur, près de 80% des établissements existants ont été créés au cours des dix dernières années. Ce secteur qui accueille déjà plus de la moitié des effectifs étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur est appelé à une forte croissance au cours des prochaines années. Les initiatives respectives de la Conférence Episcopale et d'un groupe d'entrepreneurs privés, de mettre en opération dès la prochaine rentrée l'Université Notre Dame et l'Ecole Supérieure d'Infotronique ne sont que les indices d'un mouvement appelé à une plus grande ampleur.

** L'apport de services d'appui au système éducatif*

Le secteur privé apporte aussi une large contribution en ce qui concerne les services d'appui au système éducatif par la production de livres scolaires et de divers matériels pédagogiques élaborés à partir des curricula et programmes établis par l'Institut Pédagogique National dans les années 80. L'édition d'ouvrages ainsi que le pourvoi d'encadrement pédagogique aident à remédier aux carences des services publics. Les activités des ONG constituent des viviers d'idées pour la mise en place des mécanismes simples et efficaces. C'est le cas dans deux domaines d'intérêt particulier comme la réhabilitation des écoles (CECI, FAES), l'octroi de bourses d'études pour les élèves démunis (FPN, PIP).

Le Fonds de Parrainage National (FPN), créé en octobre 1992 à l'initiative du gouvernement haïtien d'alors et d'une douzaine d'institutions du secteur privé appartenant à divers secteurs de la société, s'est attribué pour mission de contribuer à l'augmentation du taux de scolarisation en favorisant l'accès des élèves démunis à l'école en les parrainant (droits de scolarité, frais annuels, livres et fournitures scolaires). En 1992/93 le FPN a collecté huit millions de gourdes (dont trois millions provenaient du secteur privé et les cinq autres millions, de l'Etat); ces fonds ont permis la

scolarisation de 13 225 élèves répartis dans 1 207 écoles dans 112 communes. Cette année le Fonds a augmenté la diversification de ses ressources et espère avec la coopération de l'aide internationale atteindre ses objectifs de scolariser 23,000 enfants des milieux défavorisés.

La Confédération Nationale des Enseignants Haïtiens (CNEH), créée en 1986 dans la vague de foisonnement des initiatives associatives, a signé, en janvier 1987, la première convention collective d'un syndicat d'enseignants avec le Ministère de l'Education Nationale. Bien que la question salariale reste au coeur des démarches et des négociations, la CNEH représente pour le ministère des partenaires potentiels capables de poser de manière claire et efficace le problème de l'amélioration de la condition enseignante d'une manière globale. Les plans de négociations entamés en avril 1995 comportaient en effet des discussions sur la formation et la certification d'agents, les plans de carrière, et les avantages sociaux.

LES EFFORTS CONTINUS DE STRUCTURATION

Le secteur privé recouvre une diversité d'acteurs institutionnels tant au niveau local que central. Au niveau central les principaux pouvoirs organisateurs d'écoles primaires et secondaires privées, sont le secteur catholique regroupé au sein de la Commission Episcopale de l'Enseignement Catholique (CEEC) et les Eglises protestantes Adventistes, Baptistes et Méthodistes pour ne citer que trois des plus importantes. Il y a aussi des congrégations religieuses ou des églises regroupées sous la Fédération des Écoles Protestantes d'Haïti (FEPH), la Fédération des Ecoles Catholiques Privées (FECAP), et des associations d'écoles privées indépendantes, dont l'Association des Directeurs d'Ecoles Privées d'Haïti (ADEPH) et la Confédération des Ecoles Privées Indépendantes d'Haïti (CONFEPH). La CEEC, la FEPH, et la CONFEPH se sont données une structure commune d'appui pédagogique à travers la Fondation Haïtienne de l'Enseignement Privé (FONHEP).

Mais l'organisation de l'offre des services éducatifs dans le secteur privé est, dans l'ensemble du pays, le fait de pouvoirs locaux ou d'initiatives locales. Ces acteurs ne laissent aux structures centrales du MENJS et des Églises que le choix d'entériner les actions entreprises et par la suite de tenter de récupérer les services éducatifs par l'affiliation des établissements scolaires à des réseaux nationaux et par la fourniture d'encadrement pédagogique.

Des tentatives nombreuses de rationalisation et de standardisation qui prennent d'abord la forme de structuration du milieu tentent de porter remède aux déficiences du système et à la faible qualité des services éducatifs. Dans les départements, on assiste à la naissance d'associations régionales d'écoles avec le but de pallier à la faible qualité de l'offre scolaire. La Commission Episcopale de l'Eglise Catholique est connectée via les bureaux diocésains à l'ensemble des écoles catholiques (plus du tiers des effectifs totaux du primaire). La quasi totalité des églises protestantes se retrouvent dans la FEPH.

Ces efforts se concentrent surtout au niveau du primaire et du secondaire (avec l'ADEPH). Ce phénomène est moins répandu dans les autres ordres d'enseignement. Il faut quand même souligner l'existence depuis 1987 d'une confédération d'écoles techniques privées. En ce qui concerne l'enseignement supérieur l'Association des Professeurs de l'Enseignement Supérieur et l'Association des Universités Privées n'ont pas fait long feu.

II. LES DEFIS DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE DU SYSTEME

Les principaux acteurs institutionnels publics impliqués dans la gouvernance et le contrôle des écoles et des établissements scolaires sont les services centraux du Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports (MENJS) à travers ses 10 directions départementales; l'Institut National de Formation Professionnelle (INFP); le Rectorat de l'Université d'État d'Haïti; et le Secrétariat d'Etat à l'Alphabétisation. Le Ministère d'Affaires Sociales; le Ministère de la Santé et de la Population; et le Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural soutiennent aussi des activités éducatives diverses.

Dans les circonstances actuelles, le MENJS ne contrôle pas effectivement l'activité éducative dans les secteurs relevant de sa juridiction. Le Ministère subit à la fois les pressions d'une demande d'éducation extrêmement urgente et celles de la communauté internationale des bailleurs de fonds en quête de réponses rapides sur des propositions d'assistance. Le ministère ne semble pas en mesure de remplir son rôle de façon adéquate. Il est difficile, pour le MENJS, d'arriver à répertorier et à dénombrer les établissements privés qui se sont implantés sur le marché au cours de ces dernières années surtout aniveau de l'enseignement technique et de l'enseignement supérieur. Les faibles performances et l'anarchie dans le foisonnement trouvent leur origine dans la faiblesse de la gouvernance publique du système. Celle-ci s'explique en partie par les ressources limitées des institutions gouvernementales mais surtout par le style de gestion, avec pour effet un manque de politiques éducationnelles ou de planification stratégique, l'absence de continuité dans l'application des politiques de la réforme éducative, l'absence ou les insuffisances des systèmes opératoires. Cette faiblesse résulte naturellement de l'incapacité de gérer de façon optimale les intrants pédagogiques financés par l'Etat, les ressources mises à la disposition des activités éducatives par les ménages et l'aide extérieure (qui sont loin d'être négligeables), et une incapacité (voire un désintérêt complet) de canaliser de façon productive les initiatives et les efforts privés.

SORTIR DE LA GESTION DE L'URGENCE

Selon le décret de 1989, la mission du MENJS est de formuler et d'appliquer la politique du Pouvoir Exécutif dans les domaines de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports. Plus spécifiquement, ses attributions principales consistent à:

- (a) élaborer la politique éducative nationale aux niveaux préscolaire, fondamental, secondaire et professionnel;
- (b) veiller à l'application de la politique nationale d'enseignement supérieur;
- (c) déterminer les objectifs du Gouvernement en matière d'éducation formelle et non formelle et veiller à leur réalisation;
- (d) définir les objectifs d'enseignement et élaborer les programmes et matériels éducatifs conformes aux objectifs retenus;
- (e) réaliser les activités relatives à l'administration de l'éducation notamment, la planification, la programmation, la promotion, le développement et l'application de l'éducation dans tous ses aspects et à tous les niveaux;

- (f) encourager la production nationale de matériel éducatif et autoriser l'utilisation d'ouvrages éducatifs haïtiens et étrangers;
- (g) autoriser le fonctionnement des établissements privés relevant de sa compétence;
- (h) contrôler et évaluer les établissements d'enseignement tant du secteur public que du secteur privé;
- (i) promouvoir, créer, organiser et faire fonctionner des institutions et services éducatifs;
- (j) développer des programmes de recherche et d'expérimentation pédagogiques;
- (k) délivrer les diplômes, titres et certificats nationaux relevant de sa compétence;
- (l) assurer la coordination de l'assistance technique dans le domaine de l'éducation; et
- (m) entretenir des relations avec les organismes nationaux et internationaux oeuvrant dans le domaine de l'Éducation.

Cette charte reste théorique et le Ministère arrive peu à remplir toutes ses missions, à cause de ses ressources humaines et matérielles limitées, mais à cause surtout d'une gestion inadéquate.

D'une manière générale, les directions signalent la quasi inexistence des ressources de fonctionnement (sauf pour le BUNEXE qui, ces récentes années, est financé sur le budget extraordinaire de l'Etat et par la DAA) et, pour certains services, une absence quasi totale de contrôle du profil et de la qualification du personnel qui leur est affecté, ce qui a trop souvent pour conséquence des unités opérationnelles dotées de compétences inadéquates.

Mais la faiblesse du MENJS ne s'explique pas seulement en termes de ressources. La pratique gestionnaire prédominante basée sur l'improvisation et la gestion de l'urgence en est tout autant responsable. Trop souvent, les décisions sont prises en réaction au problème de l'heure et en urgence, avec un faible apport des services techniques dans les décisions, et le non recours aux procédures opérationnelles écrites et aux réglementations. De plus, les niveaux supérieurs de la hiérarchie s'impliquent pesamment dans la gestion courante, ignorant simplement les services techniques, et ce au détriment de leurs responsabilités premières qui sont la formulation et l'exécution des politiques d'éducation, la planification stratégique et la coordination des services techniques. S'ajoutant aux nombreuses restructurations de services opérées en dehors du cadre légal, ce style informel de gestion engendre l'instabilité institutionnelle et la démobilisation des agents; il se retrouve au niveau des services et notamment des Directions Départementales, de l'INFP et du Rectorat. A noter que l'absence de bases documentaires et de systèmes d'information opérationnels accroît la nécessité de réunions (d'urgence) afin d'y remédier en convoquant la mémoire collective institutionnelle.

Les informations recueillies lors des entrevues avec les représentants du Cabinet du Ministre et de la Direction Générale indiquent qu'au cours des derniers mois une grande partie de leurs efforts a été consacrée à régler des situations d'urgence (notamment des régularisations dans la nomination de personnel) occasionnées par des problèmes accumulés au cours des années passées. Deux ou trois des cinq conseillers au Cabinet fonctionnent en cellule de crise, les autres traitent des dossiers à la

requête du Ministre. En deux mois, la Direction Générale a dû procéder à l'examen de plus de deux mille dossiers de nomination d'enseignants. Ce qui est perçu au niveau des directions comme une intrusion de la hiérarchie dans la gestion courante est justifié aux niveaux supérieurs comme une nécessité du fait que les directions ne sont pas équipées pour procéder de façon expéditive.

Les diverses structures qui composent l'organigramme du Ministère, obéissent autant à des nécessités conjoncturelles qu'à la logique de ses missions. Aussi s'articulent-elles mal entre elles dans leur fonctionnement et apportent de la confusion sur le terrain. Il faut pouvoir restaurer confiance en une institution dont le fonctionnement ne répond pas aux attentes de ceux qui y travaillent de bonne foi.

RATIONALISER LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

Le décret de 1989 sur la loi organique du Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports a spécifié d'une façon assez précise le rôle de chaque Direction du MENJS. La Direction Générale a pour mission la coordination des activités des directions centrales et décentralisées et veille au bon fonctionnement du Ministère.

Les Directions d'Enseignement ont pour mission de concevoir, d'élaborer et d'organiser, à l'échelle nationale, un système de gestion et d'administration rationnel de leur sous-système respectif.

La mission de la Direction de la Formation et du Perfectionnement (DFP) est de concevoir et de gérer le plan de formation du personnel enseignant et d'organiser une politique de perfectionnement du personnel administratif et technique du MENJS. La Direction de la Planification en principe collabore avec toutes les instances concernées à l'élaboration des plans du système éducatif; réalise des études sur le financement et le coût de l'éducation; prépare et maintient à jour la carte scolaire et présente des propositions de rationalisation du réseau des centres éducatifs; suit régulièrement le développement et l'exécution des projets et des programmes définis dans le plan; et organise la documentation et les dossiers d'information.

L'Institut Pédagogique National (IPN), démantelé en janvier 1995, avait la charge d'élaborer des curricula, de concevoir et d'expérimenter le nouveau matériel didactique.

L'Institut National de Formation Professionnelle (INFP) joue pour sa part le rôle cumulé d'une direction d'enseignement et de formation. En cela, ses responsabilités dupliquent celles de la DFP. Elle a aussi dans ses attributions de recevoir et d'examiner des demandes de licences pour la création d'établissements de formation professionnelle.

Le décret de 1989, à part quelques lacunes, représente un texte fondamental suffisant pour organiser de façon efficace les différentes responsabilités et missions du MENJS.

L'absence de politique éducative et de planification stratégique affecte les restructurations successives du ministère -- bien qu'elles semblent se diriger à tâtons vers plus d'opérationnalité -- qui laissent de nombreuses unités opérationnelles sans mission précise (notamment les directions d'enseignement) ou chargées de tâches qui ne correspondent pas à leur mission officielle (DDEs), ou en conflit les unes avec les autres (DPCE avec PNE 2004 et UPED). Cette absence de clarté dans les missions se vérifie également dans le cas de l'INFP revêtu de missions multiples et contradictoires et

dans celui du Rectorat de l'UEH dont la relation avec le Ministère et le rôle vis-à-vis des établissements privés d'enseignement supérieur sont des plus ambigus. Ces restructurations fréquentes, menées dans la confusion et en dehors des cadres légaux engendrent l'instabilité institutionnelle et la désaffectation des fonctionnaires.

En parcourant la succession de décrets lois des 16 dernières années, il apparaît que le MENJS tente de se doter de structures organisationnelles plus simples et plus opérationnelles. Ceci se reflète également dans les créations des années post 1989: le BCEP en 1992, le BUNEXE en 1993, le projet Plan National d'Education 2004 en 1994, et l'Unité des Projets de l'Education pour le Développement (UPED) en janvier 1995. La mise en place de ces unités indique un désir de renforcer la capacité opérationnelle du ministère dans des domaines d'importance stratégique comme l'octroi de la licence aux écoles privées, l'organisation des examens nationaux, la coordination de l'assistance externe et la formulation des politiques d'éducation.

La nouvelle politique de décentralisation va dans le même sens, accroissant par là la responsabilité des Directions Départementales et leur part du budget de fonctionnement de la Direction Générale qui en coordonne les activités à partir d'un Bureau Central de Coordination. Toutes ces restructurations sont prises dans le cadre de mesures administratives internes du Ministère et leur budget gonfle celui de la Direction Générale auquel elles émargent.

Depuis 1991, les directions d'enseignement (DEF, BUGEP, DES et DFP) ont perdu leur statut de direction exécutive ou gestionnaire au profit des directions départementales -- à l'exception de la DFP qui gère toujours 10 Écoles Normales d'Instituteurs -- et sont encore à la recherche de leur équilibre dans leur nouveau rôle de direction technique et d'appui. Elles se sont vu, au cours des trois dernières années, retirer leurs attributions en matière d'inspection des écoles, d'accréditation (octroi de la licence) et d'organisation des examens nationaux sans que l'on ait procédé à une redéfinition de leur mission. Cette recherche d'équilibre est d'autant plus problématique que les ressources de fonctionnement limitées rendent illusoire la supervision de l'activité scolaire sur l'ensemble des institutions publiques et privées et que l'articulation avec les Directions Départementales et surtout avec les Inspecteurs Scolaires n'existe pas de façon formelle.

Quant à la direction de la planification et de la coopération externe, la majorité de ses attributions sont maintenant en dédoublement de celles de l'UPED et du PNE 2004. Dès lors, il n'est pas étonnant qu'une bonne part des fonctionnaires du MENJS soient désorientés et démoralisés. D'autant plus qu'ils vivent sous un régime de bas salaires, et des carrières planes sans augmentation ni promotion, et se voient dans l'obligation de se procurer des activités supplémentaires pour survivre.

DEVELOPPER LES POLITIQUES ÉDUCATIVES ET LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE

** Le flou dans la politique éducative*

La politique de l'éducation en Haïti s'inspire toujours du décret-loi de 1982 concernant la réforme de l'enseignement. La généralisation de la réforme, avant l'obtention d'un consensus national, a été marquée, dès le début, malgré de longs travaux de préparation, par une certaine précipitation, laquelle a parfois entraîné un certain désarroi chez les parents, les directeurs d'école et les fonctionnaires du Ministère. Il a fallu des circulaires périodiques du MENJS et surtout le décret de 1989 pour apporter les clarifications nécessaires. Tous les sous-systèmes du système éducatif présentent aujourd'hui les effets de cette déficience de la politique éducative à ce niveau.

** Absence de système d'informations*

Le diagnostic des sous-systèmes signale l'inexistence, depuis de nombreuses années, de bases documentaires, de systèmes de collecte de données, de circulation de l'information. Même lorsqu'ils existent, les systèmes ne sont pas utilisés. Le manque d'informations fiables rend donc difficiles les efforts de planification. (voir page 12)

La Direction de la Planification a, entre autres attributions, la tâche de préparer et de maintenir à jour la carte scolaire, de présenter des propositions de rationalisation du réseau des centres éducatifs, et d'organiser la documentation et les dossiers pour l'information des fonctionnaires et du grand public. Quoiqu'elle compte parmi son personnel des techniciens compétents et bien formés, sa capacité de recueillir, de gérer, et d'analyser des bases de données est très limitée par suite du manque d'équipement et de ressources humaines.

DISCONTINUITÉ: LES RUPTURES DANS L'APPLICATION DE LA RÉFORME

La structure éducationnelle, c'est-à-dire l'enchaînement des filières et des programmes, définie par la Réforme de 1982 et qui visait à éliminer la rigidité de la structure traditionnelle en ouvrant des options vers l'emploi à différents niveaux du système, n'a pas été mise en place comme prévu: Il existe un flou dans le découpage initial qui détermine la durée des cycles. Il y a aussi un manque de consensus quant à la durée de l'École Fondamentale, et quant à la nature, des filières pré-professionnelles et professionnelles prévues.

Les normes réglementant l'entrée dans chaque cycle d'études, les points de contrôle prévus, l'évaluation certificative n'ont pas été clairement définis et mis en place.

En remède à toutes ces déficiences, il faudrait apporter de sérieux changements à la gestion de la réforme, dans le sens de la prévision, de la planification, et il faudrait que le Ministère abandonne les pratiques de décisions successives purement conjoncturelles et hors de la procédure réglementaire.

MEPRIS DE PROCÉDURES OPÉRATIONNELLES ET LEUR APPLICATION

La Direction du Personnel du MENJS admet l'absence de modalités de gestion des ressources humaines. Aussi bien, dans le secteur privé que dans le secteur public, le recrutement des enseignants se fait en dépit des normes prévues et, le plus souvent, en dehors de toutes normes pour le privé. Il en est de même pour la supervision l'évaluation et les promotions. Quant aux procédures des finances publiques, lourdes et rigides, elles semblent davantage relever du souci de freiner la dépense que de faciliter l'exécution des programmes. Elles n'empêchent pas pourtant les manipulations budgétaires indispensables au déblocage des situations de crise et à la survie institutionnelle. Les procédures de la DAA sont conçues exclusivement comme une réglementation des dépenses (de l'engagement à la liquidation) et économisent fâcheusement l'implication des services dans la planification budgétaire.

Plus d'un service du MENJS fonctionne selon des procédures qu'il a élaborées lui-même et qui, paradoxalement, n'ont jamais été prises en compte par les autorités et encore moins promulguées (Génie Scolaire, BCEP, DFP), confirmant le peu d'égard de la hiérarchie pour la réglementation, confortant la prédominance de l'oral sur la formulation écrite et privilégiant les transactions informelles dans la recherche des solutions. La pratique gestionnaire n'est pas régulée par les procédures opérationnelles pour la simple raison qu'il n'y a pas de sanction de leur non respect. Dès lors, l'activité réglementaire devient gratuite et dépourvue de pertinence. Il y a toutefois des points de rencontre entre cette gestion "non formelle ou informelle" et des systèmes formels, tels que notamment, le passage de l'enseignant sur le payroll des Finances, les examens d'état, etc.

D'une manière générale, les directions déplorent le caractère obsolète ou la non application des procédures administratives. Ainsi, il n'y aurait aucun manuel pour la gestion du personnel du secteur public de l'éducation (18,800 personnes selon le Directeur du Personnel). Dans ce domaine, l'essentiel de l'activité administrative est consacré à la nomination. En pratique il n'y a ni suivi du personnel, ni évaluation des performances, ni plan de carrière; la sélection des candidats proposés à la nomination est souvent le résultat de transactions au niveau local, dans lesquelles la compétence du candidat ne joue qu'un rôle relatif. La gestion n'est pas informatisée.

Des procédures pour l'attribution des licences au secteur privé ont été récemment définies par le BCEP et la DFP mais elles ne sont pas promulguées. Il en serait de même pour les normes en matière de constructions scolaires qui ont été élaborées depuis plus de dix ans par le service du Génie Scolaire et qui ont connu le même sort.

La participation des services à la préparation du budget annuel de leur direction est réduite à un strict minimum et est perçue par beaucoup comme une activité lointaine et sans conséquence. Le manuel de procédures du MENJS préparé en 1992 et utilisé par la Direction des Affaires Administratives traite essentiellement des procédures de paiement mais n'organise pas, même dans le cadre étroit de la Loi des Finances en vigueur, la participation des services à l'élaboration de leur propre budget.

Enfin, il n'existe pas de procédures systématiques pour la collecte des données en vue du suivi et de la planification scolaire, situation qui prive la Direction de la Planification et de la Coopération Externe (DPCE) de son aliment naturel (voir page 11). À titre d'exemple, il n'y a pas de communication automatique de données sur le personnel et sur le budget et les dépenses d'éducation à partir des Directions du Personnel et des Affaires Administratives. L'annuaire statistique le plus

récent publie des données établies sur la base de projections et d'estimations des effectifs d'étudiants et d'écoles pour les années 1987/88 à 1991/92.

** Capacités de supervision, d'encadrement, et d'appui pédagogique*

Les structures centrales ou départementales chargées de la gestion du système ont peu d'impact sur les écoles. Elles n'ont pas les ressources humaines et financières suffisantes pour accomplir les tâches de contrôle, de supervision, d'encadrement, et d'appui pédagogique. Il en est de même pour le rectorat et les instituts et facultés.

Le MENJS dispose actuellement de moins de 300 inspecteurs et conseillers pédagogiques pour le suivi de plus de 18 849 écoles primaires et secondaires publiques et privées. Seulement 10% des écoles primaires privées et 30% des collèges avaient reçu une licence de fonctionnement à la fin 1994, ce qui réduit de beaucoup la portée de la décision d'octroi et indique une faible capacité - ou volonté - de faire appliquer les normes. L'INFP ne fournit aucun encadrement pédagogique aux écoles techniques qui restent livrées à elles-mêmes, la relation avec l'organe de tutelle étant réduite, pour l'essentiel, à la délivrance de chèques de salaire des enseignants. L'existence d'une structure de coordination de l'enseignement supérieur fait cruellement défaut et agrandit la confusion quant au rôle de l'UEH dans la gestion de l'enseignement supérieur. Les facultés et écoles supérieures faisant partie du Rectorat de l'UEH fonctionnent dans des enclaves institutionnelles indépendantes du rectorat, soustraites à l'évaluation institutionnelle et au contrôle de gestion, dupliquant les filières et les programmes, sans unité de vision et sans projet d'avenir, noyant la responsabilité managériale des dirigeants dans des entités collectives ad hoc aux termes de référence imprécis. Il y a une grande dignité dans le message de rigueur intellectuelle que les dirigeants et les professeurs de l'Université ont pour devoir de faire passer en transcendant les passions de la conjoncture pour créer l'inspiration des changements à induire dans la société.

Au niveau des DDE, les inspecteurs et les conseillers pédagogiques régionaux (CPR) semblent planifier leurs visites sans se concerter. Il n'est pas rare qu'ils entrent en conflit et fournissent des indications ou des avis contradictoires aux écoles visitées. Le personnel de supervision et d'encadrement est insuffisant pour assurer la qualité de l'enseignement dans les écoles, et les moyens de déplacements permettant aux agents de supervision d'effectuer leur travail manquent totalement. Ce n'est que cette année que les DDE disposent d'un budget de fonctionnement autonome (voir plus bas). Dans la plupart des cas, les relations avec la direction centrale du ministère et les informations qui parviennent dans les DDE sont faibles, ce qui inclut les contenus des programmes de l'école fondamentale. Les délégations départementales, représentant la Présidence dans les départements, interfèrent parfois dans les affaires des DDE. Cette interférence contribue considérablement à affaiblir l'autorité des agents de l'éducation au sein du département.

Le résultat de tout ceci est une absence presque totale de supervision et d'encadrement des écoles par les inspecteurs: les écoles indépendantes et communautaires, de même que les écoles privées ne sont pratiquement pas visitées; les écoles rurales éloignées, tant publiques que privées, ne reçoivent presque aucune forme de support ni d'encadrement.

L'EVOLUTION DU ROLE DES DIRECTIONS DÉPARTEMENTALES

Les dix directions départementales (DDE) du MENJS ont pour mandat d'assurer la gestion régionale de l'éducation dans tous ses aspects, entre autre la supervision et l'encadrement de l'ensemble des écoles tant publiques que privées du Département par le biais des conseillers pédagogiques régionaux (CPR) et des inspecteurs départementaux. Ces CPR et inspecteurs ont chacun des tâches spécifiques, les premiers devant intervenir en matière de pédagogie et les seconds en matière d'administration scolaire. Les DDE ont essentiellement sous leur juridiction les écoles primaires (pouvant inclure le sous-système préscolaire) et secondaires. (Les écoles d'enseignement technique et professionnel sont supervisées centralement par l' INFP.)

Récemment, l'ensemble des services de la DDE a été regroupé sous l'autorité du directeur départemental qui assure seul les liens avec la structure centrale du MENJS. Ainsi, les CPR qui relevaient directement de l'administration centrale (DFP) sont maintenant rattachés au directeur départemental et certains départements disposent de leur propre unité de génie scolaire. L'interlocuteur du directeur départemental au niveau central est la Direction Générale du MENJS à laquelle est rattaché un Bureau de Coordination.

De façon générale, les CPR sont responsables de l'encadrement pédagogique des enseignants des deux premiers cycles du fondamental ainsi que de la coordination des élèves-maîtres des écoles normales; de la formation continue des maîtres et des inspecteurs et des activités extra pédagogiques et culturelles. Pour leur part, les inspecteurs sont essentiellement responsables de l'encadrement administratif des écoles tant primaires que secondaires et de tâches administratives comme le maintien des statistiques scolaires, la constitution des dossiers pour l'octroi des licences aux écoles privées ou pour la nomination de professeurs dans les écoles.

Dans la pratique, il arrive que certains conseillers pédagogiques soient aussi responsables de l'encadrement administratif des écoles d'une zone donnée et que certains inspecteurs ayant reçu dans le temps une formation à l'IPN, assurent un encadrement pédagogique des écoles. Le partage des responsabilités respectives de ces deux catégories d'agents départementaux occasionne parfois des tensions entre eux au détriment du conseiller pédagogique qui, ne jouissant pas d'un statut clairement défini au sein de la structure nationale, se trouve face à un inspecteur qui perçoit comme atteinte à son pouvoir l'intervention du CPR. Deux solutions ont été proposées pour résoudre ces tensions: (i) fondre ces deux groupes pour constituer un corps de conseillers-inspecteurs en assurant une formation en administration scolaire aux actuels conseillers et une formation en pédagogie aux actuels inspecteurs; (ii) renforcer chacun de ces deux groupes, d'une part en clarifiant les champs de compétences propres à chacun et, d'autre part, en augmentant le nombre d'agents de telle sorte que chaque groupe puisse couvrir l'ensemble du territoire départemental sans assumer les fonctions de son collègue.

L'échange d'informations entre le central et les DDE se fait selon deux principaux circuits : Le premier est de type "top-down" où la Direction générale, lors de rencontres mensuelles avec les directeurs départementaux, transmet ses directives qui sont ensuite répercutées au sein de l'équipe départementale par le directeur. Un second circuit d'information, de type "bottom-up", permet d'une part d'assurer la transmission des rapports d'inspection au niveau central et d'autre part, de résoudre les problèmes rencontrés par les inspecteurs dans l'accomplissement de leur tâches. Dans ce second circuit, l'information circule théoriquement à travers l'inspecteur, le directeur départemental, le bureau de coordination de la Direction générale, au besoin par les directions techniques, puis revient

vers le département. Cette situation est perçue différemment selon les interlocuteurs: certains y voient une lourdeur administrative aggravant un circuit d'échange d'informations déjà jugé déficient entre le central et le Département alors que d'autres y voient une démarche devant permettre une plus grande responsabilisation des directeurs départementaux et de la Direction générale parce qu'informés des requêtes du terrain et des réponses formulées.

La réforme des DDE aboutit à une rupture totale de tout lien de supervision entre ces dernières et les écoles techniques, l'INFP ayant revendiqué l'exclusivité de cette fonction conformément au décret de mars 1985. Quant à l'enseignement supérieur, l'image laissée à l'observateur est celle d'un navire sans pilote. Indifférentes au développement anarchique des écoles supérieures qui s'implantent dans le secteur privé, les autorités semblent tout autant désormais vis à vis de l'université publique dont le contrôle échappe à leur juridiction réelle. Cette érosion du pouvoir central sur les écoles constitue un obstacle majeur au développement du système.

III. LES REALITES FINANCIERES

La crise a eu des répercussions graves sur l'économie du pays, les revenus des ménages et le montant des dépenses publiques, avec pour effet une dégradation des activités éducatives. Quatre années plus tard, malgré une forte augmentation nominale des crédits budgétaires en 1994/95, on se retrouve, du fait de la dépréciation monétaire, avec des ressources qui n'ont pas vraiment augmenté en terme réel, bien que les effectifs se soient accrus fortement. La revalorisation des rémunérations des enseignants va provoquer un déséquilibre budgétaire (réduction des crédits de fonctionnement, en particulier) sans donner nécessairement satisfaction aux intéressés vu que les augmentations accordées sont encore loin de mettre les salaires réels à leur niveau de 1987.

L'ETAT DES RESSOURCES APRES TROIS ANS DE CRISE

Après plusieurs années d'instabilité politique et de stagnation économique, l'instauration d'un gouvernement constitutionnel avait suscité beaucoup d'espoir en Haïti, mais le mouvement vers la mise en place d'une véritable démocratie a été bloqué par le coup d'état militaire de Septembre 1991. Il en est résulté une grave détérioration des conditions économiques et sociales du pays que l'examen de quelques indicateurs permet de mieux caractériser.

** L'érosion monétaire et la baisse des recettes de l'Etat*

Selon les sources, le PIB per capita se trouverait actuellement entre 250 et 280 \$US, ce qui fait d'Haïti le pays le plus pauvre de l'hémisphère occidental. La misère déjà évidente avant la crise est omniprésente. Le coût de la vie a triplé de 1980 à 1990 et a encore doublé depuis 1991. Pour donner un exemple, on indiquera que la revalorisation des salaires des agents des services publics, constants en valeur nominale depuis 1987, est en cours de négociation après sept années d'une grave inflation. Le change qui était de 5,5 G. pour un dollar US en moyenne annuelle en 1986/87, est passé à 7,6 G. pour un dollar US en 1990/91 et à plus de 15 G. au début de août 1995. Les pénuries provoquées par l'embargo en 1994, notamment la pénurie en produits pétroliers, ont accéléré l'inflation.

Les finances publiques ont subi de plein fouet les effets de la crise. Il est malheureusement difficile d'avoir une vision fiable de la situation faute de pouvoir disposer des comptes d'opérations de l'Etat pour les années 1992/93 et 1993/94. On peut indiquer seulement, mais avec toute la prudence qui s'impose, que les recettes de l'Etat seraient passées d'environ 8% du PIB en 1991 à environ 3,5% en 1994, cette baisse considérable étant due à la chute de l'activité économique et à des anomalies dans l'administration fiscale. Le Plan d'Urgence, élaboré par la Communauté des donateurs en coopération avec le Gouvernement haïtien, envisage de soutenir de nombreuses activités dans l'ensemble des secteurs sensibles.

** L'accroissement des dépenses publiques*

En quatre années, de 1990/91 à 1994/95, le pourcentage du PIB consacré aux dépenses publiques s'accroît: passant respectivement de 8,8% en 1990/91 à 12,6% en 1994/95 en ce qui concerne les dépenses totales, de 7,1% à 7,8% en ce qui concerne les dépenses courantes. Ce dernier pourcentage reste encore très faible si on le compare à celui d'autres pays de la région: 26% à Costa Rica (1990), 26% à la Dominique (1989), plus de 18% en République Dominicaine (1992), 23% à la Jamaïque (1992), 24% à Panama (1992), 27% à Trinidad et Tobago (1990).

C'est en considérant les dépenses du Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports (MENJS) et celles de l'Université d'Etat d'Haïti (UEH) au cours de la période 1990/91-1994/95 que l'on tentera d'estimer les ressources mises par l'Etat à la disposition du système de l'éducation.

** Les ressources publiques disponibles pour l'éducation*

Pendant cette même période, le pourcentage des dépenses courantes publiques consacrées à l'éducation a aussi progressé sensiblement, passant de 18,6 à 22,8%. Il s'agit là d'une proportion qui se situe dans la fourchette des pays de la région: 26,3% à Costa Rica (1990), 19,9% en Dominique (1989), 16,2% en Jamaïque (1992), 21,9% au Panama (1992), 13,5% à Trinidad et Tobago (1990).

Au cours de la période 1990/91 à 1994/95, les dépenses totales passent de 177 millions à 405 millions de Gourdes, un coefficient brut d'accroissement de 2,28. Il y a donc compensation des effets de l'inflation sans accroissement du montant réel des dépenses. Au cours de la période, les dépenses de personnel passent de 96,3 à 80,9% du total et les dépenses de fonctionnement de 3,7 à 19,1% du total, ce qui constitue une proportion beaucoup plus acceptable, les dépenses de fonctionnement ayant été constamment négligées dans le passé.

Pourtant, la grille des salaires des enseignants n'a pas été revalorisée depuis Octobre 1987, ce qui signifie que le développement des activités éducatives a été payé par les enseignants, eux-mêmes réduits peu à peu à un pouvoir d'achat misérable. Les négociations actuelles sur la revalorisation du salaire des enseignants vont avoir, d'une manière ou d'une autre, des incidences budgétaires considérables. Selon les services financiers du MENJS, les conséquences des négociations en cours à la mi-mai 1995 seraient un accroissement des dépenses de personnel de l'ordre de 120 à 176 millions de Gourdes, ce qui correspond à un accroissement en pourcentage de 37 à 54%. Il est probable que la majorité des crédits de fonctionnement disparaîtront dans cette opération. Une réalité difficile à accepter, cependant, c'est que pour retrouver le pouvoir d'achat de 1987 insuffisant déjà les enseignants devraient voir leur salaires tripler pour le moins.

** Changements significatifs dans la répartition du Budget*

Les ouvertures de crédit prévues par le budget voté de 1994/95 sont révélatrices des intentions du Gouvernement. On observe ici une forte augmentation de la place tenue par la Direction Générale qui passe en quatre années de 2,4 à 22,2% des crédits et de 11,5 à 90 millions de G. entre 1993/94 et 1994/95. Cela s'explique par l'inscription sous cette rubrique des dépenses des Directions Départementales incluant les dépenses d'inspection, par une importante augmentation des dépenses prévues pour les différents services dépendant directement de la Direction Générale, et aussi par la concentration des dépenses de fonctionnement, pour l'acquisition de biens et services qui font largement défaut, sous cette même rubrique. Pour des raisons symétriques, l'importance relative de la Direction de l'Enseignement Fondamental se réduit de 65,3 à 38,3% du total. Quant à la Direction de l'Enseignement Secondaire, elle voit s'accroître sa part du budget qui passe de 15,4% à 21,6% du total, en raison du fort développement des activités de ce niveau à partir de 1991/92.

** Le financement des directions départementales: La grande innovation du budget 1994/95*

L'importance des Directions Départementales qui se voient confier l'ensemble des attributions exécutives des directions d'éducation est, en fait, la grande innovation du budget 1994/95. Elles reçoivent plus de 15% des crédits concernant le personnel. Mais leur autonomie budgétaire est relative puisqu'elles continuent à devoir passer par la Direction Générale pour tout achat sur le budget de l'Etat. La place réservée à l'Institut de Formation Professionnelle dans le Budget de 1994/95 n'est que de 5,5%, en diminution par rapport à ce qu'elle était en 1990/91: 6,6%. Il y a là une marque évidente du désintérêt du MENJS à l'égard d'un ensemble d'activités prioritaires pour le développement du pays.

** Doublement des dépenses réelles de l'Université d'Etat d'Haïti*

En 1994/95 le Budget de l'UEH a intégré les budgets de l'ensemble des facultés, y compris ceux de Médecine et Pharmacie, d'une part, et d'Odontologie, d'autre part, qui dépendaient du Ministère de la Santé Publique, et ceux de la Faculté d'Agronomie et de Médecine Vétérinaire qui dépendait du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural. Depuis 1990/91, les dépenses totales de l'UEH, des facultés et écoles supérieures dépendant d'autres ministères ont quadruplé en valeur nominale, passant de 20,4 millions de G. en 1990/91 à 84,6 millions en 1994/95. Il y a donc compensation des effets de l'inflation et presque un doublement du montant réel des crédits ouverts. Considérant les prévisions de dépenses pour l'exercice 1994/95, et les effectifs actuels des étudiants de l'UEH et de ses facultés, l'estimation des dépenses par étudiant donne une moyenne qui s'élèverait à 15,050 Gourdes (coût direct) et à 16,140 Gourdes (coût avec Rectorat).

L'Université d'Etat dépense une moyenne de 8,644 Gourdes par étudiant avec un budget s'élevant pour le présent exercice à 84,552,000 gourdes soit un peu plus de 20% de l'ensemble du budget du ministère de l'Education. Ce montant représente également 54.5% du budget de l'enseignement fondamental, 96.5% de celui de l'enseignement secondaire et 3.77 fois celui de l'enseignement technique et professionnel.

Le budget de l'UEH est réparti entre les différentes facultés selon un rapport variant de 1 à 7. Quant aux dépenses par étudiant, elles varient dans des proportions de 1 à 12. Il ne semble pas que les critères de répartition soient liés aux effectifs ou à un autre indicateur mesurable. Plutôt, le pouvoir de négociation de chaque directeur ou doyen semble constituer l'atout déterminant. La Faculté d'Agronomie, par exemple, reçoit plus de 12 fois plus que l'INAGHEI. Les étudiants de la Faculté d'Agronomie sont les seuls à recevoir une allocation de 200 gourdes par mois. Si chaque étudiant coûtait ce que coûte un étudiant en agronomie, le budget total de l'Université d'Etat serait de 380 millions de gourdes, soit plus de 4 fois plus qu'il ne l'est. De tels écarts peuvent sembler injustifiés. Il faut noter, cependant, que les diverses formations engendrent des coûts qui varient souvent de 1 à 10. Il serait donc hâtif de conclure que les coûts de la Faculté d'Agronomie sont nécessairement trop élevés. Pour véritablement évaluer un tel coût, il faut également tenir compte des services rendus (rentabilité externe). Un rendement externe élevé peut justifier des coûts unitaires élevés.

** Une réallocation de ressources et de priorités au sein de l'UEH*

Au cours de la période, les dépenses de personnel passent de 92,4 à 70,5% du total et les dépenses de fonctionnement de 7,6 à 29,5% du total, ce qui est plus conforme aux nécessités d'un bon fonctionnement de ce niveau d'enseignement. On observe aussi une baisse sensible, au cours de la période, de l'importance relative de la Faculté de Médecine et de Pharmacie (de 18,8 à 8,3%) et de la Faculté d'Agronomie et de Médecine Vétérinaire (23,8 à 14,2%) dans l'ensemble, à comparer à la hausse spectaculaire constatée pour la Faculté de Droit et des Sciences Economiques (de 4,3 à 11,8%) et la Faculté des Sciences Humaines (de 6,1 à 12,1%).

Dans le cadre des prévisions budgétaires pour 1994/95, les crédits consacrés au Rectorat et à l'Administration Générale constituent 6,7% de l'ensemble contre 4,2% en 1990/91. L'administration des facultés s'opère au sein de chacune d'elles et une analyse plus fine serait nécessaire pour estimer les dépenses d'administration réelles de l'UEH.

LES SOURCES DE FINANCEMENT EN DEHORS DE L'ETAT

Une capacité institutionnelle et financière insuffisante du MENJS limite considérablement son rôle, quoique près du quart des recettes de l'Etat soit distribué entre l'ensemble des activités éducatives. Son rôle normatif lui est souvent contesté étant donné la difficulté qu'il éprouve lui-même à respecter les conditions minimales acceptables d'éducation.

Pour tenter de combler la carence du MENJS en ce qui concerne le financement de l'éducation, les initiatives et les projets se sont multipliés qui ont pour origine soit les ménages, soit les aides externes, soit les ONG nationales, soit des entreprises privées.

** Ressources provenant des ménages et des entreprises*

En dehors des impôts, la grande majorité des ménages effectuent des dépenses pour assurer l'éducation de leurs enfants, qu'il s'agisse de la simple contribution scolaire perçue dans les écoles publiques ou des frais d'études parfois importants qui sont exigés dans les écoles privées.

Bien que l'enseignement soit, en principe, gratuit dans les écoles publiques, on notera qu'une contribution scolaire est demandée aux élèves (35 G. dans l'enseignement fondamental et 60 G. dans l'enseignement secondaire). Les recettes correspondantes sont utilisées à 40% par les écoles et à 60% par les Directions Départementales qui ne disposaient jusqu'alors d'aucun crédit pour faire face à leur fonctionnement courant.

Dans la mesure où l'enseignement privé, de niveau primaire et secondaire, rassemble la grande majorité de l'effectif scolaire, il ne faut pas s'étonner que les dépenses des ménages pour l'éducation soient très importantes. En plus, de nombreuses ONG et institutions privées financées par les ménages et les entreprises soutiennent des activités éducatives de tous niveaux. On citera en particulier Educat S.A. pour le rôle qu'elle joue dans le développement de l'Université Quisqueya, et le FNP qui distribue des bourses aux élèves économiquement défavorisés.

La plus récente étude disponible (Fass, 1995) donne pour l'année 1990/91 des indications sur les dépenses annuelles des ménages par élève, pour chacun des trois niveaux, et par objet de la dépense.

A partir de ses analyses, on retiendra qu'en moyenne un élève du préscolaire coûte 523 G par an à sa famille en milieu urbain, et 202 G en milieu rural, pour les dépenses directes de l'éducation. Les coûts en moyenne montent à 761 G (milieu urbain) ou 371 G (milieu rural) au niveau primaire, et à 1342 G (milieu urbain) ou 907 G (milieu rural) au niveau secondaire. En supposant qu'il y a 1,200,000 ménages en 1994/95, dont 85% paient pour l'éducation soit 1.000.000 ménages, cela donne un montant global des dépenses 1994/95 de 3,400,000,000 Gourdes.

Si l'on ajoute les dépenses des ménages aux dépenses publiques (500,000,000 G en 1994/95) -- et sans compter les contributions des plans de parrainage -- on obtient une vue plus complète de l'effort effectivement consenti par la population haïtienne en faveur de l'éducation. Le montant total des dépenses serait de 3,900 millions G., ce qui correspond approximativement à 14% du PIB, la plus grande partie (plus de 85%) de ce 14% venant des ménages. Il s'agit là d'un effort considérable, surtout de la part des familles. Dans le cas d'Haïti il y a donc un transfert de la charge de l'éducation de l'Etat aux ménages.

Au niveau supérieur, et cela à l'UEH même, les étudiants doivent payer des frais d'inscription pour le concours d'entrée (150 G.) ainsi que des frais d'études annuels variables selon la faculté: 500 G. pour Médecine et Pharmacie et Odontologie, 150 à 200 G. pour les autres facultés, 250 G. par semestre pour l'INAGHEI. Les étudiants de la Faculté d'Agronomie bénéficient d'un régime spécial et reçoivent des subsides. En réalité, ces frais d'études ne sont effectivement versés qu'en Sciences, Médecine et Pharmacie et Odontologie. Ils étaient pratiquement les seules ressources pour le fonctionnement des facultés jusqu'en 1993/94, exercice au cours duquel le montant perçu s'est élevé à 1,7 millions de G. environ. Des crédits de fonctionnement étant prévus sur le budget de 1994/95, les sommes perçues par les facultés au titre des frais d'études seront désormais déduites du montant des inscriptions budgétaires.

La quasi-totalité des institutions privées d'enseignement supérieur fonctionnent sans subvention de l'état ou d'autres bailleurs de fonds et elles n'ont pour unique source de financement que les revenus provenant des droits de scolarité. Plus récemment, un certain nombre d'établissements (dans la catégorie des établissements d'enseignement commercial) ont commencé à développer des séminaires de formation continue pour des cadres. Mais en dépit des succès annoncés par une telle initiative, les revenus générés sont encore peu significatifs.

Les dépenses directes de scolarité pour un étudiant à une institution privée (à l'exclusion des autres coûts directs tels les livres, le transport et la nourriture) varient entre 2,000 Gdes et 8,000 Gdes par an. Les dépenses moyennes par étudiant calculées sur un échantillon d'établissements parmi les plus fréquentés montent à 5,000 Gdes par an. Ces coûts prennent en compte les frais généraux annuels et les droits de scolarité payés sur une base fixe mensuelle ou en fonction des crédits. Le prix d'un crédit varie normalement entre 100 Gdes et 250 Gdes avec une moyenne de 154 Gdes par crédit. Sur la modalité de paiement par fractions mensuelles, la moyenne est de 370 Gdes par mois avec un pic allant jusqu'à 500 Gdes par mois pour une formation dans le domaine médical. Ces coûts sont relativement peu élevés par rapport aux coûts unitaires réels supportés par les institutions. Les revenus sont voisins des points morts et correspondent à des "cash flow" très sensibles qui rendent la trésorerie des institutions vulnérables à tout retard ou à tout défaut de paiement de la scolarité. La plupart des responsables interrogés estiment que plus d'un tiers des étudiants font face à des difficultés de paiement et assimilent plus de 15 à 20% des causes d'abandons à des problèmes de financement par les bénéficiaires.

Un aspect du niveau supérieur d'enseignement mérite qu'on y porte attention pour sa signification économique: il y aurait 2 à 3.000 étudiants haïtiens dans les universités des Etats-Unis, bénéficiaires de visas c'est-à-dire non-résidents, la dépense correspondante annuelle s'élevant à 30 ou 40 millions de \$. Dans la mesure où le système universitaire haïtien apporterait aux familles des garanties suffisantes de qualité, cette ponction sur l'économie haïtienne pourrait s'en trouver sensiblement réduite. Il y a là, sans doute une voie à explorer sans tarder.

** Role des ONG dans le financement de l'éducation*

Le rôle des ONG dans le financement de l'éducation est multiple; la souplesse de leur fonctionnement rend possibles tous les cas de figure. Certaines ONG étrangères servent de relais à l'aide externe et travaillent avec des ONG nationales ou directement avec les communautés, c'est le cas du "Centre Canadien d'Etudes et de Coopération Internationale" (CECI) ou de l'ONG française "Enseignants Sans Frontières" (ESF). D'autres ONG, nationales, reçoivent des fonds externes grâce auxquels elles entreprennent des activités, le "Fonds d'Assistance Economique et Social" (FAES) se trouve dans cette situation. Certaines ONG haïtiennes gèrent les contributions de leurs membres, c'est le cas du Fonds National de Parrainage (FNP), parfois complétées par des fonds externes dans une proportion variable. D'autres sont, en quelque sorte, comme le Plan International de Parrainage (PIP), les filiales d'ONG internationales qui utilisent des fonds collectés à l'étranger. En plus, l'insuffisance des moyens humains et financiers dont dispose le MENJS, la crainte d'une bureaucratie inefficace, font que plusieurs organismes d'aide utilisent les ONG comme canaux de financement et d'action soit à titre exclusif soit à titre partiel. Dans l'ensemble, les ONG internationales spécialisées dans le parrainage d'enfants (Compassion Internationale, Plan International, World Vision et autres) injectent chaque année plusieurs dizaines de millions de dollars U.S. dans l'éducation.

** Ressources provenant de l'aide externe*

Le rôle de l'aide externe est d'autant plus sensible que l'Etat a de la difficulté à assurer le simple fonctionnement de ses services et des établissements qui relèvent de lui. Tout effort supplémentaire doit inévitablement être financé par l'aide externe. L'importance de ces aides a pu être mesurée lors des trois années passées où elles ont été suspendues pour une bonne part.

Après la quasi-interruption de l'aide externe au cours des trois années de crise, on constate une réelle volonté des bailleurs de fonds de soutenir les efforts visant à rénover le système éducatif et à en faciliter l'accès aux enfants démunis. Les projets envisagés représenteraient une contribution de l'ordre de 100,000,000 \$US qui s'étaleraient sur les 3 à 5 prochaines années. La crainte des effets possibles de changements politiques prochains est cependant évoquée et suscite chez certains une réticence à s'engager pour une période qui excéderait les deux années à venir. Un montant de 35,800,000 G. est inscrit au budget 1994/95 au titre des investissements, comme contrepartie des projets financés avec le concours de l'aide externe.

Un apport important est prévu, dans le cadre du Plan d'Urgence, sous la forme de neuf projets: (1) la formation en emploi de 10 000 maîtres et de 2.500 directeurs et inspecteurs pour l'enseignement primaire; (2) des programmes visant une aide aux enfants démunis et institutionnalisés (programme d'alimentation, système de bourses, et autres); (3) un système de bourses pour 30000 élèves de l'enseignement primaire et secondaire, notamment les filles; (4) le renforcement de la capacité institutionnelle pour l'éducation et la gestion des ressources humaines; (5) distribution de matériel et fournitures scolaires à 800.000 élèves de l'enseignement primaire avec priorité pour les zones

désavantagées; (6) la réhabilitation de 200 écoles primaires et d'un nombre limité d'écoles secondaires dans les zones désavantagées; (7) l'appui à l'élaboration du Plan National d'Education; (8) la formation en éducation civique de 550 maîtres en six mois, et sensibilisation de 15.000 étudiants; et (9) un programme expérimental d'alphabétisation dans les neuf départements du pays avec priorité aux zones rurales et aux populations urbaines désavantagées de 15 à 35 ans. Au total, l'aide externe inscrite au Plan d'Urgence au profit de l'éducation s'élèverait à 29,600,000 \$US. D'autres projets sont aussi en cours ou seront lancés prochainement.

** Le biais du donateur*

La définition d'un programme de coopération est normalement le résultat d'une négociation prenant en considération plusieurs facteurs dont entre autres la politique de financement du donateur et les besoins, priorités et stratégies du bénéficiaire. Il n'est pas inutile de souligner que les programmes de coopération se développent parfois davantage en fonction de la logique propre du donateur (paradigmes ou intérêts) plutôt qu'en fonction des besoins et stratégies propres du bénéficiaire. On entend par biais du donateur la tendance du bailleur à "imposer" au bénéficiaire ses propres objectifs et programmes d'intervention. Cela peut se faire en suggérant à l'assisté les actions qu'on est disposé à prendre en considération.

La conséquence de cette transaction peut être double: a) La soutenabilité institutionnelle du projet se trouve mise en cause faute d'une réappropriation suffisante par le bénéficiaire des modèles qu'il a dû subir sans concertation véritable. Ces projets sont appelés le plus souvent à périliter lorsque le bailleur ou la coopération cessent d'être actifs sur le champ. b) Les politiques *ad hoc* adoptées pour l'occasion cessent de se justifier (la conditionnalité implicite ou non étant devenue inactive par le retrait du bailleur) et sont par conséquent abandonnées laissant les acteurs en désarroi. c) La logique de la coopération n'étant pas nécessairement le besoin de l'assisté, la convergence est rarement possible au niveau des interventions des différents bailleurs. Se constitue ainsi une forme de Yalta implicite grâce auquel les différents coopérants assurent le contrôle d'une zone particulière, tirant profit de l'incapacité des autorités assistées à imposer leur ordre propre.

LA GESTION FINANCIERE

** Procédure d'élaboration budgétaire dans le secteur public*

Les dépenses de fonctionnement et les dépenses de capital du secteur public font l'objet d'une loi de finances annuelle comportant des autorisations de dépense dans les limites des crédits budgétaires disponibles. Ces crédits budgétaires sont ouverts au budget de fonctionnement où ils figurent par rubrique selon la nature de la dépense prévue et par section selon l'activité.

Des esquisses budgétaires sont élaborées par la Direction Générale du Budget (DGB) à partir de projections concernant la conjoncture économique et fiscale. Sur cette base, le Ministre de l'Economie et des Finances fixe, avec le Premier Ministre, l'orientation à donner au budget. Selon une procédure souvent plus théorique qu'effective au sein du MENJS, les différentes directions et les institutions déconcentrées placées sous sa tutelle administrative établissent une évaluation chiffrée de leurs besoins qu'elles transmettent à la Direction des Affaires Administratives (DAA). Celle-ci élabore le projet de budget conformément à la codification budgétaire en vigueur. Ce projet est

souvent adressé très tardivement à la DGB, faute de réponse en temps opportun des services concernés .

En fonction des prévisions de recettes, du niveau du découvert du Trésor et de l'endettement, la DGB fixe le plafond budgétaire de l'exercice et notifie aux ministres les dotations accordées qui font l'objet de discussions. Ensuite, le projet de loi de finances est déposé par le Gouvernement au Parlement qui le vote article par article.

** Retards dans la préparation des projets de budget*

Le retard dans la réponse apportée par les services à la préparation du projet de budget, a pour conséquence que les prévisions de dépenses sont parfois faites par la DAA et non par les services responsables, ce qui peut entraîner des dysfonctionnements dans l'exécution des programmes.

** Procédure d'exécution budgétaire*

Le principe énoncé à l'article 29 de la loi du 30 Septembre 1985 sur le Budget et la Comptabilité Publique veut qu'aucune dépense budgétaire ne soit payée si elle n'a pas été régulièrement engagée, ordonnancée et liquidée au préalable. Ces trois étapes relèvent de l'ordonnateur. Le ministre est, pour les activités du MENJS, l'ordonnateur principal des dépenses. Le Directeur Général et le Directeur de la DAA sont ordonnateurs délégués.

En ce qui concerne les dépenses de personnel, le Ministère des Finances prépare mensuellement les pièces comptables en vue du paiement du personnel du MENJS en se basant sur les prévisions de l'exercice et les dépenses du mois précédent. Le Ministère des Finances établit les chèques individuels et les fait parvenir au MENJS pour distribution aux bénéficiaires.

Les dépenses de fonctionnement recouvrent les articles suivants: (i) Services non personnels; (ii) Fournitures et Matériels; (iii) Machinerie et équipements; (iv) Constructions et amélioration; (v) Acquisition de terrains et d'immeubles; (vi) Contributions, subventions, Quote-parts, indemnités. Les crédits de fonctionnement sont rendus disponibles par douzièmes selon les disponibilités du Trésor. Les crédits d'investissement sont disponibles par projet et par objet en fonction d'un programme de décaissement arrêté par le Ministère du Plan et les responsables des ministères concernés, et approuvé par le Ministère des Finances.

** Manque de respect des procédures et irresponsabilité budgétaire*

Les ouvertures de crédit ne sont pas systématiquement notifiées aux services intéressés, ce qui empêche leur participation réelle à la gestion budgétaire et ne permet pas de responsabiliser les directeurs de service. Il arrive aussi que les modifications aux états du personnel ne soient pas toujours notifiées au Ministère des Finances en temps utile, le montant des chèques correspondants est cependant encaissé, ce qui permet au MENJS de fonctionner malgré des crédits notoirement insuffisants pour faire face aux dépenses de services non-personnels. Pour répondre à la pression sociale, des enseignants du fondamental et du secondaire sont recrutés de façon irrégulière sans respect des ouvertures de crédit; il s'ensuit un retard de plusieurs mois dans le paiement des rémunérations et un déficit dans les comptes du MENJS.

Les retards observés dans les procédures de paiement des matériels et fournitures sont parfois importants, ce qui alourdit la gestion et ne facilite pas les relations avec les fournisseurs. Des écarts entre les comptes de la DAA et ceux des services déconcentrés du Ministère sont des faits fréquents soit à cause de mauvaises imputations de dépenses, soit à cause de retards dans la régularisation des comptes au niveau du Trésor. De telles pratiques ne facilitent pas le dialogue entre services ni le suivi des coûts des activités éducatives. Par ailleurs, l'audit des services financiers du MENJS, réglementaire en fin d'exercice, n'est pas assuré depuis de nombreuses années.

Les salaires et le fonctionnement étant décaissés selon des procédures budgétaires différentes et en dehors du contrôle réel de l'instance concernée, la conséquence est que les directions et les établissements ont rarement accès au budget de fonctionnement qui leur est alloué. Dans le meilleur des cas, par le jeu des rétentions de réquisitions à la Direction du Budget ou à la Direction du Trésor du Ministère des Finances, les institutions n'arrivent qu'à débloquer entre 30 et 50% des frais de fonctionnement inscrits au budget.

** Ajustements dans les procédures pour faire face aux pénuries financières*

On a l'impression que se sont, peu à peu, mises en place des pratiques destinées à adapter des dispositions légales pour faire face à une situation de pénurie financière permanente. C'est ainsi que, par le jeu des retards dans la certification d'engagement, le Trésor peut réguler les dépenses en fonction de l'encaissement des recettes. Ainsi, les services financiers du MENJS peuvent se livrer à quelques manipulations afin d'assurer, avec le moindre mal, la survie des services éducatifs, tout en donnant une certaine satisfaction à la pression sociale.

Le respect rigoureux des délais et de la réglementation, si la pénurie demeure, entraînerait de grandes difficultés. La faiblesse ou l'absence de contrôle parlementaire au cours des années récentes a facilité l'épanouissement de ces pratiques. Pour revenir à plus de rigueur, il ne suffira pas de modifier les attitudes, il faudrait encore supprimer leur cause en disposant d'un budget dont le montant serait conforme aux ambitions de l'Etat. La recette est simple à énoncer: il faut agir soit sur les ressources de l'Etat pour les élever au niveau de ses ambitions, soit sur ses ambitions pour les réduire au niveau de ses ressources. Les difficultés rencontrées à l'occasion de la modification de la grille de rémunération des enseignants montrent qu'un long chemin reste à faire pour sortir de la pénurie actuelle.

** Un pas dans la bonne direction*

Une nouvelle loi est en préparation pour remplacer la loi sur le Budget et la Comptabilité Publique. Des dispositions plus précises et plus complètes sont prévues et devraient en faire un meilleur instrument pour la gestion des finances publiques. Il est souhaitable que cette loi allège les procédures actuelles tout en assurant un contrôle plus strict des opérations.

** Procédures observées dans le secteur privé*

Il n'existe pas de procédures spécifiques concernant les établissements d'enseignement privé. La régularité de la gestion comptable varie avec l'établissement. Généralement, la plus grande discrétion est observée par les responsables à propos de leurs comptes. Certains établissements d'enseignement privé reçoivent une subvention du budget de l'Etat qui est payée sur demande du responsable de l'établissement, selon les procédures de la comptabilité publique. Ces subventions sont parfois d'un montant très faible et ne paraissent pas être accordées selon des critères objectifs bien définis. Au total, les subventions prévues au budget 1994/95 du MENJS s'élèvent à 1,6 million Gourdes.

** Procédures observées dans le cas de l'aide externe*

Les aspects financiers d'un projet sont négociés entre le Gouvernement et les représentants qualifiés de la source d'aide considérée. Il n'en reste pas moins que chaque organisme a ses procédures spécifiques, cela laisse aux bénéficiaires une marge très réduite pour la négociation. Parfois, les apports externes ainsi que la contrepartie nationale font l'objet de déboursments par virement à un compte bancaire spécial selon un calendrier prévisionnel. Lorsqu'une unité de projet, responsable de la gestion et de l'exécution du projet a été constituée, un audit annuel est généralement exigé par la source d'aide.

Lorsque l'aide transite par des ONG nationales, celles-ci reçoivent souvent les fonds par tranche qui se renouvellent au fur et à mesure que la justification des activités entreprises est communiquée au donateur. Ce dernier trouve généralement dans cette formule un moyen d'atteindre certains objectifs en utilisant les procédures financières les plus légères et les plus efficaces. Cependant des difficultés résultent parfois de l'incompétence des gestionnaires. Ce sont parfois des ONG étrangères qui servent d'agence d'exécution pour l'aide bilatérale, par exemple le CECI pour l'aide canadienne.

IMPLICATIONS DES SCENARIOS D'ACCROISSEMENT DES EFFECTIFS, DES COUTS, ET DES RESSOURCES DISPONIBLES DANS LA DECENNIE PROCHAINE

Pour la période s'achevant en 2004/05, on peut projeter des estimations de ressources pour l'éducation, fondée sur une gamme de taux de croissance moyens possibles du PIB au cours de la période de 1% à 5% par an. Retenant les hypothèses de 20 et 22% du PIB pour la projection des ressources publiques dans le futur, et d'une part raisonnable consacrée à l'éducation dans ces ressources, les pourcentages du PIB consacrés aux dépenses courantes publiques d'éducation pourraient être les suivants en 2004/05: 2,0%; 2,2%; 2,4%; 2,6%; 3,0% et 3,3%.

Appliqués aux différentes hypothèses de croissance du PIB, ces pourcentages laissent entrevoir un montant disponible en 2004/05 de 607.5, au plus bas, à 1478.2 millions de Gourdes dans le meilleur des cas. On pourrait tendre à croire qu'au cours de la même période, la population scolaire pourrait

être relativement stable dans le primaire si on règle le problème des surâgés en les retirant par exemple progressivement du système pour les placer dans des programmes spéciaux. Mais cette solution supposerait qu'il n'y aurait plus à financer des programmes de remplacement en vaineur des surâgés. si c'était le cas, pourrait-on encore parler d'équité? Le système comporte plus de 50% de surâgés, à cause de divers facteurs sociaux ou économiques. D'ailleurs, tout surâgé n'est pas nécessairement un apprenant en difficulté ou un handicapé. Ne faudra-t-il pas, au contraire, améliorer les conditions d'accès à la scolarisation pour qu'à long terme la catégorie des surâgés disparaisse. Mais, la population du secondaire (général et technique) pourrait augmenter d'un bon tiers et celle de l'enseignement supérieur va carrément doubler. Une autre considération permet de mieux apprécier l'importance de ces montants; si l'on veut revaloriser les rémunérations fixées en 1987 afin de compenser la hausse des prix à la consommation tout en maintenant la proportion entre dépenses de personnel et dépenses de fonctionnement, c'est d'un budget d'environ 1,200 millions de G. dont il faudrait disposer dès 1994/95.

Cette réflexion conduit à deux implications: (i) la juste revalorisation des rémunérations du personnel ne peut être envisagée que progressivement et dans le cadre d'une stabilisation et d'une revalorisation de la condition enseignante; (ii) même en étant optimiste sur les perspectives économiques du pays, il sera nécessaire de développer des stratégies intelligentes et créatives afin d'engager des actions sur les fonds publics qui aient un effet multiplicateur si l'on veut, entre 1994/95 et 2004/05, aller au-delà de la simple consolidation des activités actuelles. On peut citer comme exemple une stratégie de l'Etat qui vise à optimiser l'emploi des ressources privées injectées dans le système éducatif.

IV. LES PERFORMANCES DANS L'ENSEIGNEMENT DE BASE

Nous reprenons ici les constats et problèmes majeurs de notre étude des niveaux préscolaire, fondamental, et secondaire général.

L'ACCES A L'ECOLE

** Une expansion impressionnante du nombre d'établissements d'enseignement fondamental et secondaire*

Selon les données disponibles, la principale caractéristique de l'évolution des effectifs au cours des années 1980 est la très forte poussée du taux de scolarisation sans différence significative entre les effectifs de garçons et de filles. Les résultats obtenus à partir d'estimations montrent aussi, entre les années 1989-92, un accroissement de 2% du nombre d'écoles et des effectifs du primaire avec une augmentation annuelle de 6% du nombre de salles de classes, imputables essentiellement au secteur privé. Ces mêmes données montrent une répartition de plus de quatre établissements primaires privés pour chaque établissement public, ainsi qu'une répartition urbain/rural de 6/4. Les écoles primaires des milieux suburbains et ruraux représentent 75% des effectifs du secteur privé. Grâce aux missions protestantes, aux églises et au secteur laïc communautaire, la demande d'éducation reçoit une réponse dans les milieux défavorisés, ce qui contribue à accélérer le processus de scolarisation universelle. Dans le milieu urbain, le taux net de scolarisation au niveau primaire est d'environ 90%.

D'un nombre total de 1 156 937 enfants scolarisés au niveau primaire en 1994/95, presque 67% de ces enfants fréquentent les écoles privées, un pourcentage qui est resté assez constant depuis 1987.

En ce qui concerne le niveau secondaire académique, on observe aussi l'ouverture de plusieurs établissements publics et privés. En 1994/95, l'enseignement secondaire en Haïti se donne à travers 776 établissements dont 116 lycées dans le secteur public et 660 collèges dans le secteur privé.

Avec l'avènement au pouvoir du gouvernement d'Aristide en 1990, les pressions populaires au sujet de l'éducation tournent principalement autour de deux grandes revendications: (1) la baisse des frais de scolarité dans les écoles privées et la suppression des frais annuels dans les écoles publiques; (2) l'augmentation du nombre de lycées à travers la République, afin de diminuer les efforts consentis par les parents d'élèves du niveau secondaire forcés de loger hors de leurs localités d'origine. Les effectifs de l'enseignement secondaire sont passés de 160.608 en 1987/88 à 181 230 en 1991/92, ce qui représente une augmentation globale de 13%, soit approximativement 3,2% par an, avec un taux d'accroissement dans les lycées publics légèrement plus élevé que dans les établissements privés. Plus de 81% des élèves du secondaire fréquentaient des établissements privés pendant toute cette période.

Les lycées créés pendant cette période d'expansion, cependant, l'ont été sans une vraie planification et sans référence à la carte scolaire. L'objectif initial était d'instaurer un lycée par commune. On en a dévié en servant d'abord certaines zones non éligibles. A noter toutefois que l'absence d'un lycée dans certaines communes ou villes peut se justifier par la présence d'une ou deux écoles secondaires privées assez anciennes dans la zone, ce qui limite automatiquement l'accès au secondaire des enfants qui ne peuvent payer l'écolage. Il résulte (1) que certains lycées ont un effectif trop faible; (2) que d'autres ont tout simplement été placés dans des sections communales ou bourgs privilégiés, non sélectionnées (dans le plan d'ensemble); et (3) qu'un déséquilibre s'installe entre régions:

certains départements géographiques moins peuplés tel que le Sud disposent d'un nombre plus important de lycées que le département du Nord, par exemple.

** Dans le milieu rural, faible taux de scolarisation*

Cependant, moins de 30% des enfants en âge de scolarisation vont à l'école primaire dans le milieu rural. Différents facteurs contribuent à retarder l'évolution vers la scolarisation universelle surtout dans le milieu rural. Les données présentées dans les rapports de recherche, les diagnostics antérieurs et les sondages réalisés dans le milieu ont permis d'identifier des obstacles de nature diverse: 1/ la distance de l'école par rapport aux communautés desservies et l'absence de moyens de transport; 2/ la participation des enfants aux travaux agricoles (surtout lors des récoltes), ménagers, à toute activité lucrative (petits commerces); le manque de moyens financiers des parents. Par ailleurs, on constate dans certaines zones du pays une désertion des écoles publiques auxquelles on reproche l'absence d'organisation et le manque d'encadrement nécessaire à la bonne marche du travail. Dans le doute, on préfère s'abstenir car la confiance ne règne pas, et le travail de motivation et de sensibilisation du grand public, responsabilité traditionnelle des agents éducatifs du milieu et ceux du niveau central, est insuffisant.

** L'éducation préscolaire reste inaccessible à la majorité des enfants*

Dans le meilleur des cas, le passage par le préscolaire est une façon de préparer les jeunes enfants à aborder avec succès les apprentissages formels de l'enseignement fondamental; les programmes et activités des centres de formation préscolaires sont différents de ceux de l'enseignement primaire. Les études à l'échelle internationale indiquent que les enfants qui ont eu une expérience préscolaire redoublent ou abandonnent plus rarement et sont en général mieux équipés pour la vie. L'éducation préscolaire contribue au développement des aptitudes cognitives, linguistiques, sociales et physiques requises dans l'enseignement primaire. C'est aussi à ce niveau que les pratiques de justice, de démocratie et de participation peuvent s'apprendre le plus aisément.

En Haïti actuellement, l'enseignement préscolaire se pratique de plusieurs façons et dans plusieurs catégories d'établissements: garderies qui en général n'ont pas d'activités éducatives, jardins d'enfants et classes enfantines qui sont centrées sur des activités de formation préparatoire au niveau primaire, et qui utilisent parfois le programme des premières années primaires. Souvent annexées aux écoles primaires, les centres préscolaires ne suivent pas toujours les normes et standards établis par le MENJS.

Il existe environ 210 Centres Publics Préscolaires (CPP) à travers les dix départements, tous attachés à des écoles nationales primaires. Ils sont en partie financés par UNICEF. Relevant du non-formel, des centres d'action humanitaire au nombre de 107 répondent aux besoins des zones défavorisées de Port-au-Prince, Léogane et Grand-Goave. En plus on compte environ 1018 centres préscolaires privés dans les neuf Départements du pays.

Selon les statistiques disponibles, en 1993/94 environ 14% seulement des enfants d'âge préscolaire fréquentaient les établissements préscolaires privés, avec un pourcentage équivalent de surâgés. Les écoles publiques étant beaucoup moins nombreuses, il est fort probable que le taux général de fréquentation des enfants d'âge préscolaire ne dépasse pas 25%.

** Le phénomène des surâgés*

Les surâgés représentent la moitié des effectifs de l'enseignement fondamental. Ce fait réduit la capacité d'accueil des établissements, et entraîne des problèmes pédagogiques sérieux. Le cas des élèves surâgés constitue un phénomène particulier du système d'éducation et explique en grande partie l'écart important constaté entre le taux brut et le taux net de scolarisation. Les distances trop longues à parcourir amènent les parents à différer l'entrée des enfants à l'école, et explique en partie le phénomène des surâgés. Avec le taux élevé des redoublements, la situation s'aggrave au cours de la scolarité pour atteindre 88,7% de surâgés en CM2 avec un âge moyen de 15,3 ans. Il est à signaler que tout au long de la scolarité, les filles sont en général plus jeunes que les garçons.

La présence d'adolescents dans des classes préscolaires ou primaires pose un problème. En effet, leur expérience de la vie et leur maturité physique rendent le curriculum complètement inapproprié et inadapté. L'enseignant aura tendance à utiliser le curriculum de première année en lieu et place de celui du préscolaire proprement dit. Il convient d'étudier les options non formelles pour des enfants d'âge non conventionnels afin qu'ils puissent s'épanouir en compagnie de leurs pairs.

** Obstacles à l'accès au secondaire*

En général, au niveau des lycées, le nombre de postulants dépasse nettement le nombre de places disponibles, surtout dans les grandes villes. Dans ce cas, c'est sans tenir compte d'abord des capacités intellectuelles que des recommandations personnelles favorisent l'accès aux élèves les mieux souchés politiquement ou socialement.

La majorité des écoles secondaires est située en milieu urbain. Les élèves des banlieues s'y rendent moyennant de longs et fatigants déplacements. En outre, par manque de lycées en zones rurales, les élèves de la campagne doivent s'établir en ville, souvent dans des conditions pénibles, chez des parents ou dans des maisons louées par la famille ou dans des pensions. Comme pour le primaire, beaucoup d'élèves se rendent le matin au lycée ou au collège le ventre vide.

En plus de droits de scolarité élevés, des frais d'entrée divers sont imposés dans les établissements privés: frais d'inscription annuelle, frais de fournitures classiques (parfois jamais livrées effectivement), frais de sports, etc. Certaines écoles obligent les élèves à se procurer tout le matériel scolaire à l'école, ou utilisent des photocopies personnelles non disponibles ailleurs, souvent facturées à des prix onéreux.. D'autres contraignent pratiquement leurs élèves à suivre un cours additionnel donné hors de l'établissement, avec l'aide de professeurs dispensant ces mêmes cours dans l'école même. Tout refus entraîne des mesures de représailles. Ces dépenses de toutes sortes non seulement limitent l'accès à l'école des enfants économiquement faibles, mais constituent une des principales causes d'échec et d'abandon scolaires.

LES PERFORMANCES DU SYSTEME

** Absence de participation des enseignants et des parents*

L'expansion spontanée du secteur privé pour faire face à l'explosion de la demande sociale s'est souvent opérée au détriment des exigences minimales de qualité: les « entrepreneurs privés » n'ont pas toujours les compétences académiques ni les motivations pédagogiques nécessaires pour appliquer les programmes de formations proposées; les directeurs et les enseignants du secteur public sont souvent recrutés sur la base de relations personnelles, avec peu d'égard pour les compétences; même les écoles privées organisées en réseaux structurés n'échappent pas toujours à cette façon de faire. Le souci de la discipline et du contrôle l'emporte sur les exigences de l'environnement pédagogique; trop souvent les parents et les enseignants ne participent pas vraiment à la vie de l'établissement.

** Lutte entre visions de l'enseignement classique et l'enseignement des masses*

L'école reflète les contradictions entre les visions de l'éducation héritées d'un ancien système social fortement influencé par une classe dominante et celles pronées par la Réforme et exprimées dans les discours officiels. On retrouve d'une part un attachement presque viscéral à l'ancien programme, à travers lequel les grands hommes du pays ont été formés, et une certaine distance, une réserve, voire une résistance à l'égard de celui de la réforme de 1982. D'autre part, celle-ci répond à une nécessité de changement, à savoir de rupture avec l'enseignement élitiste traditionnelle et d'instauration d'un enseignement de masse.

** Faible rendement scolaire*

D'après une étude de la FONHEP, on estime à 25% le taux net de scolarisation du groupe d'âge 5-11 ans. Autrement dit, environ un quart de ce groupe d'âge acquiert les compétences de base en lecture et écriture.

Depuis 1988, on remarque cependant une forte augmentation des taux de réussite au baccalauréat. En effet, 30.8 % des inscrits au baccalauréat 1ère partie étaient admis; en 1994, ce taux atteint 52.6 % . De même pour le baccalauréat 2e partie : en 1988, le taux de réussite des inscrits était 58.6%; en 1994, il atteint 83.6 %. Cette évolution est-elle due à une amélioration du niveau des inscrits, ou à un relâchement des critères d'admission? C'est une question qui mériterait d'être examinée.

** Redoublement et abandon d'études: symptômes et causes du faible rendement*

Une analyse effectuée par l'équipe du Research Triangle Institute a produit les indicateurs suivants de l'efficacité dite "interne" des systèmes du fondamental et du secondaire. Selon cette analyse, sur 1000 élèves admis au CP1, 434 seulement atteindraient le CM2. 288 de ceux-ci passeraient en premier cycle du secondaire (3e cycle de l'école fondamentale), et de ces 288 élèves, seulement 131 auraient parcouru sans redoublement le cycle primaire. Des 712 qui n'ont pas réussi, 696 auraient abandonné l'école avant ou pendant le CM2, et 16 n'auraient pas continué après le CEP pour des raisons diverses. En résumé, pour produire un seul entrant au niveau secondaire ou 3e cycle fondamental, plus de 16 années-élèves d'effort et de ressources auraient été dépensées à l'école primaire, alors qu'il n'aurait fallu que 6 ans par élève dans un système tout à fait efficace.

La suite de l'analyse montre que le rendement interne des cycles secondaires est, lui aussi, très faible. Des 288 entrants en 7e année fondamentale, 164 seraient admis au dernier cycle du secondaire (3e ancien secondaire). Les autres auraient abandonné leurs études pendant le premier cycle du secondaire. En moyenne, on aura utilisé 7.61 années-élève d'efforts dans ce premier cycle du secondaire, pour produire un seul admis au 3e année secondaire; chiffre qui donne un rapport "input/output" pas très impressionnant de 2.54. Les résultats de l'analyse sont même pires dans le second cycle, puisque en moyenne moins d'un quart des élèves admis en 3e AS obtiennent leur baccalauréat 2e partie.

LA REFORME DES CURRICULA DEPUIS 1982

La réforme la plus récente du système éducatif en Haïti a été officiellement décrétée par la Loi de mars 1982, précédée par un décret qui introduisait le créole comme langue d'enseignement. Le curriculum préparé pour les quatre premières années et mis en application progressive dans des écoles pilotes (*design* expérimental comprenant au sein d'une même école des classes traditionnelles et des classes nouvelles) présente les caractéristiques suivantes: (i) introduction des pré-apprentissages (prérequis des acquisitions formelles); (ii) utilisation du créole comme langue outil et langue objet; (iii) enseignement du français non plus comme langue maternelle mais comme langue seconde, enseigné d'abord oralement pendant les deux premières années et également à l'écrit en 3e année; (iv) promotion automatique entre la 1er et 2e et entre la 3e et la 4e; (v) suivi du groupe d'élèves par le même enseignant au cours des 4 années du programme; (vi) introduction de l'étude du milieu, appelé "éveil", réalisant un interface entre les "leçons de choses" (orientation spatiale, animaux, eau et autres) et les sciences sociales.

Au cours de cette période, les concepteurs de manuels à l'Institut Pédagogique National, s'inspirant des programmes, élaborent des « Unités didactiques » assortis d'unités d'apprentissage qui sont expérimentés dans les classes pilotes selon un modèle de recherche-action puis finalisées au fur et à mesure pour devenir les nouveaux chapitres des manuels guides.

Le retard accumulé tant à cause des attermoissements dans la mise en oeuvre de la réforme que des délais nécessaires à la conception des manuels a eu pour résultat en 1986, l'absence de programmes et de manuels scolaires pour le deuxième cycle alors que les premières cohortes pré-expérimentales atteignent déjà la 6ème année.

Cette impréparation, qui a coïncidé avec la difficulté de loger les classes de 7ème année réforme, a favorisé le mouvement de retour au traditionnel soit par l'adoption des manuels scolaires anciens disponibles, soit par la consigne officielle de diriger les élèves des classes de 6ème et de 7ème année vers le secondaire traditionnel en octobre 1986.

Des changements importants ont été apportés au projet de réforme, ils visent à la rendre plus acceptable par tous, à savoir : i) une plus grande flexibilité dans l'introduction du créole (certaines écoles étant autorisées à l'introduire à partir de la 4ème année au lieu de l'imposer à tous dès la première année comme prévu), ii) l'introduction du français écrit dès la 2ème année pour les débutants en créole; iii) l'élaboration d'un curriculum unique, retenant des programmes du traditionnel et de la réforme ce qu'il y avait de mieux afin d'arrêter le double cheminement trop coûteux des cohortes de classes réformées et des classes traditionnelles. Ces consignes ministérielles

données en Juin 1987 sont à l'origine du présent curriculum pour les neuf années de l'école fondamentale, promulgué par le décret du 6 mars 1990.

En ce qui a trait au troisième cycle, la consigne avait été de refondre pour un cycle de 3 ans, les programmes du secondaire et ceux du primaire supérieur menant au Brevet élémentaire afin de satisfaire la double exigence d'un cycle terminal pour l'enseignement fondamental et d'une base solide pour la poursuite des études dans un secondaire ramené à 3 années.

Il est à noter que, de plus en plus, le brevet élémentaire obtenu par des examens officiels au terme de trois années d'études post-primaires ne donnait plus accès à des enseignements professionnels. Les détenteurs du brevet étaient même obligés d'accepter une perte de 1 à 2 années de scolarité pour entrer au secondaire.

La mise en application expérimentale du troisième cycle a débuté dans les écoles primaires supérieures et s'est effectuée de manière dispersée et parcellaire, irrégulière, dans quelques institutions privées.

Selon une évaluation faite par la FONHEP sur le rendement pédagogique de la réforme, à la fin de la 4ème année, la majorité des élèves avait appris à lire et à écrire en créole. Par contre, les résultats en français et en mathématiques n'étaient pas satisfaisants et seraient fortement liés à l'étendue des programmes. Le rapport conclut que: a) l'étendue du programme de chaque classe, dans le premier cycle, n'est pas réaliste (d'autant que l'année scolaire ne compte en fait que 125 jours environ au lieu des 160 officiellement prévus); b) certaines matières, notamment le français oral, sont mal adaptées au contexte rural et c) les enseignants, notamment les moins qualifiés, reviennent souvent aux méthodes pédagogiques traditionnelles.

Le rapport indique aussi que les écoles où les résultats sont les meilleurs sont celles où les enseignants sont convenablement encadrés, les horaires respectés, les absences des maîtres et des élèves contrôlées et les conditions matérielles satisfaisantes. Ces conditions se trouvent plus souvent réunies dans les écoles religieuses des villes que dans aucun autre type d'école. Les capacités linguistiques des enseignants ont également été testées et les résultats indiquent que la formation des maîtres devrait comporter une forte dose de connaissances linguistiques de base, notamment en français.

Une évaluation externe menée en 1987 par une équipe de consultants de la Banque Mondiale a comparé les performances des élèves du système traditionnel et ceux des classes Réforme. Selon ce rapport, il a été constaté un écart entre ces deux groupes d'enfants et, ceci, en défaveur des élèves des classes Réforme.

Les résultats des évaluations de la Réforme, même s'ils ne sont pas satisfaisants, ne justifient aucunement d'arrêter le processus, mais incitent à un changement dans sa gestion. Nous reconnaissons pour le moins la très grande cohérence entre gestion et résultat. Si les directeurs chargés d'implanter la Réforme s'y opposent fréquemment, si les maîtres sont sous-qualifiés et recyclés de façon inadéquate, si la grande majorité des enfants n'ont pas de manuels scolaires adaptés, comment alors s'étonner que les acquisitions cognitives laissent à désirer?

En plus, les effets de la Réforme ne se sont certainement pas limités aux seules écoles réformées et à la seule compétence scolaire telle que mesurée par des tests standardisés à réponses multiples et

précodées. De façon indirecte, la Réforme a clairement provoqué des ajustements dans le système traditionnel portant sur la formation des maîtres, les méthodes didactiques et les manuels scolaires. On peut probablement dire sans exagération que ce sont les avocats de la Réforme qui ont ouvert une grande partie du monde de l'éducation en Haïti aux idées et à un système pédagogique modernes. La Réforme ne fut donc pas seulement un outil pour augmenter les performances mais aussi un facteur dérangeant et stimulant pour des écoles à la recherche d'une vision pédagogique moderne.

GESTION ET ENCADREMENT DES ECOLES

** L'encadrement de l'école est très variable, vu le manque de contrôle du travail des directeurs et des enseignants*

De manière générale, l'encadrement de l'école recouvre les activités d'information, de formation sur le tas, d'appuis pédagogiques et administratifs entre les différents intervenants du système de l'éducation, qu'il s'agisse des inspecteurs, des moniteurs et des superviseurs des réseaux privés ou même des directeurs d'école. Dans l'ensemble, ces intervenants ne se sentent pas suffisamment informés sur les orientations, les contenus et les exigences de la Réforme. Ils se disent souvent informés des décisions centrales par la radio ou les journaux plutôt que par des documents officiels émanant du MENJS. Les inspecteurs ne se sentent pas suffisamment outillés non plus pour fournir les services d'appui aux enseignants en ce qui à trait à la mise en oeuvre des nouveaux programmes ou à l'évaluation des études. Cette situation se répercute sur les enseignants qui reçoivent peu de visites et de support des agents d'encadrement pédagogiques.

Bien que selon le type d'école le directeur puisse jouir de pouvoirs considérables et exercer un contrôle important sur les professeurs et sur les parents ou, à l'inverse, ne répondre qu'aux directives de l'autorité religieuse ou au représentant d'une ONG quelconque qui assurent une main-mise totale sur l'organisation de l'école, la question d'encadrement de l'école par le directeur est toujours reliée à une situation de contrôle et de discipline. La question de la pédagogie ou d'amélioration des processus d'apprentissage est souvent ignorée, négligée ou simplement inexistante. Tout comme pour le recrutement des agents d'encadrement, celui des agents éducatifs de l'école, incluant les directeurs et les professeurs, souffre d'un manque de rigueur qui se manifeste plus fortement entre les écoles de milieu rural et celles de milieu urbain. La priorité, à ce niveau, est de concentrer les actions autour du directeur d'école et de le former de manière à ce qu'il devienne un point focal dans le processus visant à faire de l'école un réel centre d'apprentissage, dans le processus aussi de création ou d'établissement d'un engagement face à l'éducation de la part des enseignants et des parents.

Les écoles affiliées aux réseaux tels la FONHEP, la CEEC, la FEPH, la CONFEPH ou l'ADEPH ne reçoivent pas toujours les services auxquels elles s'attendent, faute de ressources suffisantes pour l'encadrement. Elles ont en conséquence tendance à se doter d'organisations locales propres pour répondre à leurs besoins de base. Sans ressources propres significatives, les écoles sont en fait très isolées et travaillent sans supervision ou encadrement de l'extérieur. De plus, il n'existe pas de liens formels entre les inspecteurs de la DDE et les moniteurs des différents réseaux privés d'écoles. Tous ces agents de supervision et d'encadrement couvrent en principe les mêmes écoles (exception faite des écoles publiques qui ne comptent toutefois que pour 10% de l'ensemble des écoles) mais ils effectuent leur travail de manière indépendante, sans coordination, sans approche commune et ils travaillent parfois sur des programmes de formation différents.

Par ailleurs, les services fournis ne sont pas répartis également entre les écoles: l'encadrement des écoles privées et publiques est très différent selon qu'il s'agit d'écoles situées en zone urbaine ou en zone rurale et on peut même parler de vide de services en milieu rural. La sélection des agents d'encadrement de l'école se caractérise par un manque d'homogénéité dans les critères de recrutement et, même dans ce cas, dans la mise en application effective de ces critères lors du recrutement.

** La prise de décision au sein de l'école est centralisée*

Le processus de prise de décisions à l'école se ramène souvent à l'affirmation du pouvoir. La collégialité est absente des relations entre directeurs et enseignants et autres agents éducatifs, bien qu'il existe à travers l'école haïtienne une grande variété de structures de prises de décision permettant une meilleure intégration de l'école à la communauté. Dans les faits, beaucoup de comités n'existent que de nom. Les fonctions qu'ils devraient remplir se limitent à des consultations. La prise de décision est un phénomène centralisé.

Même dans le domaine pédagogique, le mandat que se donnent les décideurs relèvent davantage du contrôle que de l'accompagnement d'un processus qui devrait ouvrir sur une plus grande participation tant des enseignants que de la population.

** Le contrôle qualitatif des établissements scolaires privés*

L'octroi de la licence d'enseignement est théoriquement une garantie de conformité aux normes. C'est l'un des moyens principaux de contrôle de l'enseignement privé par le Ministère de l'Education Nationale. La procédure est relativement complexe: la direction départementale, par l'intermédiaire de l'inspecteur départemental, remet au directeur de l'école qui le sollicite les formulaires du dossier de demande de licence. Un dossier est alors constitué. Il contient, entre autres informations, les renseignements concernant la qualification du directeur et des enseignants et la conformité aux normes des locaux. La direction départementale transmet à la Direction générale du Ministère qui remet le dossier, pour examen, au bureau de la Coordination pour l'Enseignement Privé. Celui-ci, par les mêmes canaux, demande la vérification des déclarations du dossier par une visite et un rapport de l'inspecteur local. Une circulaire de mai 1995 affichée au Ministère simplifie cette procédure et laisse le soin de la décision à l'autorité départementale, au moins dans le département de l'Ouest. Il faut souligner que sur la base de ces critères, on estime que seulement 50% des écoles publiques mériteraient d'avoir une licence.

Pour participer aux examens d'État, l'école privée doit théoriquement détenir une licence. Le problème est important car, dans le Département de la Grande Anse par exemple, on estime que seulement 10% des écoles privées détiennent une licence. Au niveau secondaire, la situation est meilleure, mais toujours loin de la perfection, surtout en milieu rural. Seulement 41% des collèges, c'est-à-dire 251, en 1992/93, ont le permis de fonctionner; 17% l'ayant obtenu entre 1991 et 1993. Deux collèges ruraux sur les 63 existants sont accrédités. Pourtant, la participation aux examens d'État est très large, par manque de contrôle et d'application des normes propres du Ministère.

En principe, les inspecteurs assurent dans les établissements le suivi administratif et pédagogique. "Ils veillent, dans les lycées et les collèges, à l'application du programme officiel du Ministère, contrôlent la qualité et la validité (...) des évaluations et font le suivi du travail des élèves, de la formation des maîtres et de la performance des censeurs et directeurs" (Formation des agents éducatifs au secondaire, DFP, Mars 1993, p.8). Même s'il existe des inspecteurs qui administrent

comme prescrit les contrôles de compétences chaque trimestre, cette information n'est pas utilisée pour l'analyse des performances des élèves, par ailleurs elle n'est pas rassemblée d'une façon pratique qui permettrait d'examiner et de tirer des enseignements sur les méthodes pédagogiques, le curriculum ou les matériels utilisés.

Deux principaux obstacles réduisent la capacité de l'État d'assurer le contrôle du privé: (i) le MENJS ne dispose pas de moyens de supervision, ni à travers le BCEP ni à travers l'inspectorat; (ii) l'État intervient trop tardivement lors des examens officiels. Dans le secteur privé, l'examen de la 6^e année fondamentale, c'est-à-dire le certificat d'études primaires, est souvent le premier contact avec l'État.

LE CORPS ENSEIGNANT

** Un fort accroissement des effectifs du corps enseignant*

En l'année scolaire 1993/94, les statistiques officielles indiquent qu'il y avait 29 174 enseignants travaillant dans le niveau primaire, dont 71.7% dans le secteur privé. Depuis 1987/88, cela montre un fort accroissement du corps enseignant à ce niveau, de plus de 30%. Cet accroissement a pu maintenir un taux d'encadrement dans le secteur privé de 33 à 35 élèves par enseignant, quoique dans le secteur public, le taux soit passé de 39 élèves par enseignant en 1987/88 jusqu'à 41 élèves par enseignant en 1993/94.

Dans les établissements secondaires, l'effectif du personnel enseignant a augmenté de 26%: de 10290 en 1987/88 à 12949 en 1991/92. Cette évolution, plus forte dans le secteur privé, a permis le taux d'encadrement de rester assez stable à 22 étudiants par enseignant dans le public, et même de s'améliorer légèrement dans le privé, de presque 15 étudiants par enseignant en 1987/88 à moins de 13 en 1991/92. Vu que les enseignants sont souvent des vacataires ou ne travaillent pas à temps plein, cependant, ces chiffres ne devraient pas être interprétés comme indicateurs de la taille des classes.

Toutefois, la jeunesse moyenne du corps enseignant est symptôme d'une faible capacité du système à retenir longtemps en son sein ses ressources humaines. Ainsi, les jeunes confrontés aux frustrations d'une profession peu gratifiante sont beaucoup plus enclins que leurs aînés à se reconverter à des métiers plus prometteurs.

** Faible niveau académique et professionnel du corps enseignant*

D'un autre côté, nous retiendrons le faible niveau de qualifications académiques de ces enseignants. En 1993/94, les données venant du MENJS nous montrent une amélioration substantielle dans les qualifications du corps enseignant, avec 43.6% des normaliens, et 22.8% des capistes. Pourtant 33.6% des enseignants dans le secteur public étaient recrutés sans qualification. L'annuaire statistique de la FONHEP indique que pour l'année 93/94 le taux de normaliens pour le secteur privé est de 0.42%, et que le niveau d'étude de la grande majorité des enseignants (67.1%) était inférieur au Brevet d'études primaires.

Par ailleurs, il est évident que les enseignants des milieux urbains et suburbains sont nettement plus qualifiés que ceux des zones rurales où 18% des maîtres (contre 3% ailleurs) ont un niveau de formation déclaré égal ou inférieur au CM2. D'un autre côté, les tests administrés à différents contingents de maîtres ont révélé une situation encore plus catastrophique, le niveau de compétence académique réelle étant inférieur au niveau de formation déclarée. En 1991, un échantillon de 2000 maîtres d'écoles défavorisées du secteur privé a été soumis à un test diagnostique couvrant les objectifs des trois premiers cycles de l'Enseignement Fondamental. La grande majorité de ces maîtres n'ont pas atteint le niveau de performance correspondant au 2ème cycle de l'Ecole Fondamentale. Cette tendance se vérifie pour la plupart des matières de base, sauf en créole où 39,6% dépassent la moyenne de 50 sur 100.

Quand on considère le profil des candidats aux écoles normales, le tableau n'est guère plus brillant. Déjà en 1982, l'on notait que quoique le profil d'entrée en 1ère année se situât en grande partie au niveau du Brevet élémentaire (3ème secondaire), le niveau réel des recrues était très faible. Au concours d'entrée pour l'année 1982-83, 55 candidats sur 982, soit 5.6%, arrivaient à obtenir la moyenne de 10/20. Dans le souci d'améliorer la qualité des ressources humaines, les Ecoles normales du secteur public ont depuis quelques années décidé de rehausser le niveau de recrutement des candidats: le Baccalauréat 2ème Partie est actuellement requis selon les directeurs des Ecoles Nationales d'Instituteurs (ENI).

Sur 2747 enseignants du secondaire, 366 seulement ont un diplôme de l'Ecole Normale Supérieure; 500 ont un diplôme universitaire; 1315 ne possèdent que le baccalauréat. Cette dernière catégorie est en hausse par rapport à 1990 et constitue actuellement 48% de la population enseignante contre 38% en 1990. Des circulaires récentes du Ministère (mai 1995) prescrivent la priorité aux normaliens dans les prochains recrutements et prévoient la mise à la retraite anticipée des enseignants dont l'incompétence serait avérée et qui auraient 15 ans ou plus de vie professionnelle. Il est à noter qu'un grand nombre d'étudiants de diverses facultés dispensent des cours dans des institutions secondaires sans les qualifications professionnelles requises.

** Des programmes de formation divers et de qualité et contenu très variables*

Au niveau préscolaire, il y a aujourd'hui cinq types de programmes différents de formation des moniteurs et enseignants: des institutions privées offrant une formation professionnelle et un diplôme officiel; des écoles normales privées avec une option préscolaire; et des classes de formation initiale et en cours d'emploi pour enseignants et moniteurs préscolaires, offerte par le BUGEPE, la FONHEP, et d'autres ONG.

Selon la FONHEP il y a une grande diversité dans les libellés des curricula et dans les contenus eux-mêmes. La durée de la formation ainsi que les conditions d'admission varient grandement d'une formation à l'autre: Pour les formateurs de jardins d'enfants, un baccalauréat est requis, et la formation peut aller de 1 à 3 ans; le contenu varie selon les institutions. Pour les aides-enseignants, le minimum requis est le diplôme de 6 années primaires: formation sur le tas dans l'institution elle-même. Les conditions d'admission aux cours de moniteur des centres préscolaires publics ou privés dans les zones défavorisées varient grandement, parfois en-dessous du CEP; la durée est de 3 à 4 semaines en été avec des périodes de formation en cours d'emploi, qui offrent un diplôme. Le programme formel de formation des enseignants du préscolaire du MENJS requiert 10 années d'études; une fois la formation de base reçue, les récipiendaires reçoivent un ensemble de matériels pédagogiques. Certaines organisations privées disposent de guides du maître détaillés qui suivent le curriculum national et élaborent des plans de leçons et des activités de classe, mais ces guides ne sont pas à la disposition du public et ne sont pas distribués.

Au niveau primaire, jusqu'à présent, 18 écoles normales d'instituteurs (11 du secteur public et 7 du secteur privé) offrent une formation initiale à des élèves-maîtres devant enseigner au pré-scolaire et aux deux premiers cycles du fondamental. Mais ces institutions préparent seulement 600 maîtres par an, il en faudrait au moins dix fois ce nombre pour résorber le problème de la sous-qualification. Quant à savoir si cinq différentes Universités d'Été réalisées depuis 1983 à l'intention des professeurs d'Écoles Normales ainsi que des Séminaires à l'intention des directeurs de ces institutions ont pu amener une amélioration de la qualité de l'Enseignement, il n'existe malheureusement pas de données pour l'infirmier ou le confirmer.

Les textes de propositions relatives à la formation continue des maîtres foisonnent et les documents de travail de la DFP sont très éloquents quant aux options du MENJS, lesquelles servent de cadre de référence pour toutes les instances concernées. Cependant, ces textes n'apportent pas suffisamment de précision quant aux modalités d'opérationnalisation de cette formation. Par ailleurs, le programme de CAP conçu par la DFP et qui s'adresse aux maîtres ayant un niveau académique équivalent à la 3ème secondaire, ne peut s'appliquer à la grande majorité des maîtres du secteur privé (68%), car leur niveau académique moyen réel est inférieur au CEP.

Une proposition a été présentée par la Fondation Haïtienne de l'Enseignement Privé (FONHEP) à la DFP en mars 1992 en vue de trouver une solution à ce problème dans le moyen terme: il s'agirait de mettre sur pied un programme de formation de niveau intermédiaire, lequel permettrait à cette masse de maîtres non-qualifiés (dont l'éjection immédiate du système serait impossible) d'acquérir des compétences les habilitant à travailler au 1er cycle de l'École Fondamentale. Cette mesure transitoire permettrait de mettre tout en oeuvre pour motiver les jeunes bacheliers pour la carrière d'enseignant. La mise en application d'un tel plan permettrait d'apporter une solution heureuse à ce problème. Néanmoins, le succès d'une telle entreprise nécessite l'établissement d'une véritable concertation sans laquelle rien ne pourra vraiment marcher.

Il faut remarquer qu'à part les conseillers pédagogiques formés à l'IPN de 1979 à 1990 et qui interviennent maintenant comme inspecteurs dans le 3ème cycle fondamental, les agents du système secondaire n'ont en général reçu jusqu'à récemment aucune formation pédagogique initiale. Depuis quelques années cependant, en plus d'une formation dans les matières académiques spécifiques offerte de tout temps, l'ENS inclut dans son programme une formation en didactique et en psychopédagogie. L'Université Quisqueya offre, depuis 1987, une option en Science de l'Éducation. Le CREFI a aussi rendu disponibles des options de formation secondaire aux enseignants. Il en va de

même du CEFOSEP et du CUC. Depuis quelques années aussi les actions de recyclage se sont multipliées, sans toutefois aucune coordination en ce qui concerne les objectifs et les programmes.

Suite à l'élaboration des nouveaux programmes du 3ème cycle fondamental à la fin des années 80, à l'élaboration des nouveaux programmes secondaires et à la création du BUNEXE, les activités de formation continue et en cours d'emploi du MENJS ont été plus spécifiquement adressés au niveau secondaire. Des séminaires ont été organisés essentiellement au profit des directeurs, inspecteurs et correcteurs d'examens. Ainsi un grand colloque s'est déroulé durant l'année 92-93 sur le Nouveau Secondaire. Des conférences-débats ont réuni des directeurs d'écoles invités en groupes par région. Des séminaires ont eu lieu pour directeurs d'écoles et le personnel des directions départementales en 1993. Enfin, des livres renforçant la formation du personnel secondaires ont été préparés et distribués, tels que: Le Manuel de Gestion des Lycées; La Gestion de la Contribution Scolaire; Procédures des Directions Départementales; La cantine et les Coopératives Scolaires. Récemment, des séminaires ont été tenus par la DFP et le COGAP pour des directeurs d'écoles secondaires sur les thèmes suivants: les Examens du Bacc (1995); les Programmes de 9ème Année (COGAP-ENS/Martissant-CCF en Mai 1995); Les Stratégies de Formation (DFP en Juin 1995); La Formation du Personnel au Niveau Secondaire.

En Avril 1994, l'ADEPH, qui regroupe les Directeurs d'Ecoles Privées, notamment ceux du secondaire, a organisé à Port-au-Prince un séminaire pour 80 participants d'une quarantaine de collèges. Les sujets traités ont porté sur: la nature de la supervision pédagogique: concepts et interprétations, psychologie de l'apprentissage - gestion d'une séquence d'enseignement, la gestion du temps, la construction d'une répartition mensuelle et d'un horaire, leadership, la délégation de pouvoir et participation du personnel enseignant, le processus de supervision, contrôle et évaluation des professeurs, supervision pédagogique et aide pédagogique, plaidoyer pour une école participative, gestion des ressources humaines, plan général d'un cours, élaboration de fichiers pour un cours spécifique. Le contenu de ce séminaire illustre bien les préoccupations et besoins prioritaires du moment des intéressés ou protagonistes de l'activité.

Dans les années 1987 - 1990, la Confédération Nationale des Enseignants Haïtiens (CNEH) en sus de ces nombreuses négociations salariales au profit des enseignants s'intéresse aussi à leur formation. Ainsi durant les vacances, des séminaires adressés à divers niveaux d'enseignement, y compris le secondaire, ont surtout porté sur des contenus académiques et des techniques pédagogiques pour des matières spécifiques. La pratique habituelle était d'en organiser à chaque période de congé. Ces ateliers et séminaires s'adressent à tous les enseignants, des Provinces aussi bien que de Port-au-Prince. Par ailleurs, la CNEH, avec le support d'associations martiniquaises, a pu effectuer de petites distributions de matériels et de manuels scolaires dans certaines écoles.

** Les pratiques de recrutement manquent de rigueur*

Le recrutement des agents de l'éducation de l'école souffre d'un manque de rigueur qui se manifeste plus fortement entre les écoles de milieu rural et celles de milieu urbain. Dans beaucoup de cas, les critères utilisés ont fort peu à voir avec la compétence pédagogique : ils ne sont pas clairement identifiés ni appliqués systématiquement.

Dans le cas des lycées nouvellement créés, il n'y a pas eu de sélection réelle. Le personnel y a été assigné par les populations elles-mêmes, ou dans d'autres cas, le MENJS s'est vu communiquer des listes de postulants sans compétences, imposés par des sénateurs ou des députés occupés à implanter

leurs projets personnels. Il faut signaler de plus que certains directeurs se plaignent du niveau des enseignants secondaires en langue française et disent préférer actuellement recruter des instituteurs de français formés pour dispenser ces cours dans les années du 3ème cycle fondamental en lieu et place des diplômés des ENS.

** Le statut de l'enseignant est révélateur d'une profession qui est peu valorisée*

De façon générale, il est vrai que peu d'enseignants possèdent les qualités requises pour l'exercice de leur fonction.. Il est aussi vrai que la rémunération insuffisante ne permet d'attirer ou de garder les enseignants qualifiés. Pour ceux là, un poste d'enseignant est un pis aller, une occupation temporaire en attendant les offres plus alléchantes dans d'autres secteurs d'activités. Cet état d'esprit et aussi le statut de vacataire où un enseignant se partage entre plusieurs institutions empêchant le développement d'un esprit de corps au sein des institutions ou dans la profession.

Enfin, l'absence d'un système de formation, de reconnaissance des mérites ou de rationalisation salariale par rapport aux autres secteurs d'activités professionnelles.

Des enquêtes menées dans le secteur privé nous montrent une situation beaucoup plus difficile pour les enseignants de ce secteur que pour ceux des écoles publiques. En effet, même s'il existe des irrégularités dans le secteur public (candidats non-qualifiés nommés sur recommandation en lieu et place des normaliens diplômés laissés au chômage), un cadre légal définit clairement les règlements quant au recrutement, à la promotion, au transfert des instituteurs et autres mesures administratives les concernant. Par contre, dans les écoles privées, on constate des conditions salariales déplorables et l'absence de normes explicites en ce qui a trait aux mesures administratives liées au statut de l'enseignant, ceci quel que soit le type d'établissement.

Le salaire mensuel moyen est de Gdes 278.20 (avec une étendue de 25 à 1250 gourdes) dans un échantillon d'écoles privées défavorisées et de Gdes 290.16 pour l'ensemble du secteur (avec une étendue de 15 à 5000 gourdes). Rares sont les écoles privées où les enseignants bénéficient d'avantages sociaux comme l'assurance-maladie ou l'assurance-vieillesse. Et l'une des contraintes signalées par des maîtres, c'est la grande insécurité d'emploi qui prévaut dans ce secteur. Ainsi, afin de se prémunir contre des lendemains incertains ou de faire face à un présent difficile, la pratique du double-emploi semble très répandue parmi les enseignants des deux secteurs, selon les sondages informels opérés.

La rémunération des enseignants au niveau secondaire, qui étaient de 750 gdes par mois pour un enseignant de 5 heures par semaine (une unité de chaire à temps partiel) ou de 2500 pour 25 heures par semaine (5 chaires à temps plein), vient de passer (avril 1995) à 1650 et 5 500 gdes respectivement pour la chaire à temps partiel et pour la chaire à temps plein. Il faut ici signaler le rôle du mouvement syndical, et notamment de la Confédération Nationale des Enseignants Haïtiens (CNEH), qui s'occupe tout particulièrement d'activités de formation et d'encadrement syndical. C'est le CNEH qui avait commencé des consultations avec le Ministère en mai 1995, en vue du relèvement des salaires des enseignants. Il faut également mentionner dans le domaine syndical, l'Union des Normaliens Organisés (UNO) qui a déclenché, en Mai 1995, une grève de protestations contre les accords salariaux négociés entre le CNEH et le Ministère et à obtenu du Gouvernement une première tranche d'augmentation de 150% des salaires des enseignants primaires et secondaires.

La précarité des conditions de travail de l'enseignant ainsi que l'absence de perspective d'un plan de carrière provoque le phénomène de déperdition au sein de ce corps. Les données enregistrées sur le plan national indiquaient, en 1982, que 20% de normaliens diplômés quittaient chaque année l'enseignement. De 1988 à 1993, des enquêtes menées dans un échantillon d'écoles défavorisées du secteur privé (32) ont confirmé les tendances trouvées en 1982: les taux varient autour de 20%, ce qui risque d'hypothéquer les investissements consentis dans le domaine de la formation des maîtres.

LES PROGRAMMES D'ETUDES ET LES MATERIELS PEDAGOGIQUES

** Les programmes officiels*

Les programmes d'études proposés dans le plan de la Réforme, promulgués et officiellement distribués incluent les données suivantes:

Au niveau préscolaire, le curriculum national n'a pas été révisé depuis 1982 ensemble avec son guide de l'enseignant, Preme Konesans Mwen. Ce curriculum national a été préparé par l'Institut Pédagogique National (IPN) pour l'éducation préscolaire des enfants entre 3 et 5 ans. Il est disponible au BUGEPE grâce à un financement UNICEF. Il comprend 6 objectifs généraux et 2 thèmes: activités préparatoires et expérientielles. L'activité préparatoire aide le développement des aptitudes de base. Ce curriculum est utilisé à la fois dans les centres de formation publics formels et non-formels: les activités sont ventilées entre trois groupes d'âge. Le MENJS a publié un guide de l'enseignant comme document d'accompagnement: Preme Konesans Mwen:Gid met la qui permet d'élaborer à partir du curriculum national.

Au niveau fondamental, il existe six documents de programme, un par niveau, pour les 6 années des deux premiers cycles du fondamental et couvrant toutes les matières enseignées (datant de 1987/89 et promulgués en 1990); et vingt-six documents pour le troisième cycle du fondamental, soient les 7e, 8e et 9e années. Ces documents sont répartis par matière et par niveau. Les documents disponibles sont: le français, le créole, l'anglais, l'espagnol, les mathématiques, les sciences expérimentales, les sciences sociales (sauf pour la 9e année), l'ITAP (initiation à la technologie et aux activités productives) et l'éducation physique.

Jusqu'à présent, il n'y a aucun programme ou document préparé pour le nouveau secondaire (10e à 12e années).

** La recherche de cohérence dans ce qui se pratique*

C'est le plus souvent le professeur qui, dans sa classe, décide du programme à appliquer. L'annonce des examens officiels en 1990 a déclenché un mouvement de conformité aux nouveaux programmes. Ceci s'est traduit par la recherche des documents de programme. C'est d'ailleurs le secteur privé qui a consenti les plus importants efforts pour mettre en application les nouveaux programmes. Pour le primaire, depuis trois ans, les examens de 6^{ème} année ont été appliqués, ce qui a forcé une plus large implantation des programmes. L'imposition des examens officiels basés sur les nouveaux programmes a aussi occasionné une floraison de matériel didactique, incluant de nouveaux manuels et la reconversion d'anciens manuels. L'absence d'une instance de contrôle au niveau de l'administration centrale favorise la prolifération de matériel didactique allant des compilations photocopées aux manuels vraiment sérieux visant la mise en application des programmes. Actuellement, le professeur fait lui-même son petit commerce de matériel didactique photocopé et entériné par le directeur d'école. Le MENJS ne connaît pas l'existence de tout ce qui circule. De bons manuels existent toutefois, ce qui renforce la pression pour l'amélioration de la qualité.

Le MENJS a relevé les problèmes et contraintes suivants dans l'application du curriculum utilisé dans l'ensemble des centres publics: (a) mauvaise compréhension du contenu et accentuation sur les activités de lecture; (b) difficultés rencontrées par les enseignants du fait de leur niveau académique insuffisant mais aussi du manque de ressources humaines et matérielles disponibles sur le terrain; (c) Réticence de la part des parents, qui sont habitués aux modèles traditionnels de l'école primaire, d'accepter les nouveaux modèles du curriculum national. Ainsi il apparaît que un surcroît de formation à l'utilisation du curriculum national est une nécessité si l'on veut que les enseignants l'utilisent réellement et ne retournent pas à l'apprentissage par coeur. Le Guide "Premye Konesans Mwen" est un début, mais il serait utile de prévoir des activités concrètes, étape par étape, et réparties par objectif afin de rendre le curriculum national accessible aux enseignants.

Dans le secteur privé, bien que l'ensemble des centres privés ou publics sont supposés suivre le curriculum national, une étude de la FONHEP montre que la grande majorité des centres ne l'utilisent pas. Le degré d'utilisation du Curriculum National n'excède pas 20% dans les écoles désavantagées, et 9% dans le cas des plus désavantagées, à cause des confusions sur la classification des classes préscolaires, et en ce qui touche le niveau d'instruction requis. Il y aurait une tendance soit à utiliser le curriculum de première fondamentale, soit à instaurer un mélange de matériels de première année avec du matériel préscolaire. Aussi notée dans l'étude de la FONHEP la tendance dans les programmes mentionnés, particulièrement dans le cas des classes "maternelles", à utiliser pour le groupe d'âge de 5 ans des "livres de lecture", d'arithmétique, et des manuels de communication en Français, développés à l'intention des classes primaires.

Toutefois, l'annonce des examens officiels avait déclenché un mouvement de conformité aux nouveaux programmes. Ceci s'est traduit par la recherche des documents de programme et, devant une demande plus forte que prévue, le MENJS a même du les vendre au secteur privé. C'est d'ailleurs le secteur privé qui a consenti les plus importants efforts pour mettre en application les nouveaux programmes. Dans le public, ces programmes n'ont pas été appliqués. Pour le primaire, depuis trois ans, les examens de 6^e année ont été appliqués, ce qui a forcé une plus large implantation des programmes.

Une autre conséquence de l'imposition des examens officiels basés sur les nouveaux programmes a été la floraison de matériel didactique, incluant de nouveaux manuels et la reconversion d'anciens

manuels. L'absence d'une instance de contrôle au niveau de l'administration centrale favorise la prolifération de matériel didactique allant des compilations photocopiées aux manuels vraiment sérieux visant la mise en application des programmes. Les photocopies pénalisent pour leur part les élèves qui échouent à cause du manque de contenu et d'adaptation de ces recueils de textes aux programmes en vigueur. En fait, il n'y a pas de contrôle des instruments d'apprentissage.

L'enseignement secondaire est actuellement en pleine transition et en crise curriculaire car c'est maintenant qu'il subit les retombées de la réforme éducative de l'enseignement fondamental. L'année 1994-95 est une année charnière où l'on devrait administrer les tests de fin de cycle fondamental après une généralisation suggérée mais non exigée du nouveau curriculum de l'école fondamentale dans les écoles de la République. Beaucoup d'écoles s'y sont dérobées pour diverses raisons décrites ailleurs. Aussi, a-t-il fallu renvoyer ce test officiel, que le MENJS hésitait de toutes les façons à administrer, et qui avait, lors de son adoption, suscité de grands débats au sein du MENJS même. Bien que le test n'ait pas eu lieu, le fait de l'avoir annoncé a forcé plusieurs écoles à initier l'enseignement de la langue créole dans leurs programmes.

Une série de questions demeurent posées toutefois: comment concilier le nombre d'années prévues pour le 3ème cycle de l'école fondamentale, et le nombre d'années recommandées en nouveau secondaire pour les cohortes de transition? Comment traiter le problème d'enfants sortant de leur 9ème fondamentale qui se retrouveraient en 2e secondaire sans avoir suivi leurs cours de 3e vu que le cycle recommandé pour les classes finales est de trois ans? Comment boucler les programmes en si peu de temps avec ces promotions prises de cours? Les enseignants qui ne s'attendaient pas à une mesure drastique du MENJS ne sont pas prêts et n'ont pas pris le temps de réfléchir sur l'ajustement de leurs propres cours. Ils n'avaient pas reçu une formation adéquate s'y rapportant.

** Manque de matériel pédagogique*

Le matériel pédagogique nécessaire et approprié n'existe pas non plus. En effet, alors qu'au primaire, l'école haïtienne dispose d'un nombre de titres de livres scolaires produits localement -- même s'ils ne correspondent pas au curriculum --, au secondaire il en existe très peu. La production de tels livres est coûteuse, vu les recherches qu'ils nécessitent, le nombre de pages et la quantité de papier qu'ils demanderaient, et le nombre limité de copies que pourraient absorber un marché des étudiants du secondaire jusqu'ici habituellement envahi par des photocopies mal présentées.

Les livres étrangers, eux, ne correspondent que partiellement au curriculum et sont trop chers. Quelques très rares établissements privés offrent en conséquence des programmes, difficilement gérés, de location de titres importés. Dans certaines villes de province, des livres étrangers reçus en dons sont loués à bas prix par des institutions communautaires.

Cette rareté d'ouvrages oblige le professeur à utiliser la plus grande partie du temps à dicter ou à écrire au tableau, les élèves à prendre des notes. Il n'y a pas de discours pédagogique pour l'accès au sens ou pour la vérification de la compréhension. La progression des étudiants dans l'assimilation des programmes s'en trouve très ralentie. Corrélativement à tout cela, les évaluations consistent en général en la restitution d'un texte appris par coeur. Une autre source de handicap dans l'assimilation des programmes tient à la faiblesse générale des étudiants en français, que ne pallie pas suffisamment le recours au créole pour des explications en classe.

** Lacunes au sujet de l'enseignement des enfants en difficulté d'apprentissage*

Il existe en plus toute une population qui est jusqu'à présent très peu connue et peu servie par le système d'enseignement de base qui se dit vouloir être équitable et universel. Il s'agit des enfants en difficulté d'apprentissage, soit en raison de leurs capacités intellectuelles, soit en raison d'handicaps physiques ou émotionnels. Plus de recherche doit être consacrée dans les secteurs tant public que privé pour une meilleure compréhension de la taille de cette population et des besoins des enfants handicapés, notamment sur le nombre d'enfants d'âge préscolaire qui ont besoin d'un programme spécial du fait d'handicaps mentaux ou physiques et dans quelle mesure le système d'éducation et la formation préscolaire en premier lieu peuvent-ils satisfaire à ces besoins.

SYSTEMES D'EVALUATION PEDAGOGIQUE

** Les pas vers une conception large de l'évaluation pédagogique*

Actuellement en Haïti, l'évaluation pédagogique est conçue dans le plupart des cas dans son sens le plus restrictif et vise davantage une fonction répressive de sélection et d'élimination qu'une fonction de jaugeage et de diagnostic ayant pour but immédiat l'amélioration de l'enseignement. Les textes de lois du curriculum de l'Ecole Fondamentale recommandent l'introduction d'un concept d'évaluation plus large, mais les modalités d'application d'une telle vision de l'évaluation ne sont toujours ni bien définies ni pratiquées.

Cependant, avec la mise en application du curriculum de l'école fondamentale dans les années 80, le concept d'évaluation a introduit la dimension "formative". En effet, les programmes détaillés publiés en 1988-89 prévoient un espace réservé à l'évaluation au jour le jour des acquis des élèves. Différents séminaires ponctuels de formation ont été organisés par des institutions privées ou le ministère lui-même, les enseignants commencent à s'ouvrir à l'idée d'une évaluation qui prendrait en compte les principales composantes de la situation d'enseignement-apprentissage. Un cadre théorique existe, mais qu'en est-il de la pratique de l'évaluation dans le milieu scolaire?

Les sondages menés et les observations effectuées dans les écoles quant aux pratiques d'évaluation nous montrent à l'évidence que la pratique de l'évaluation continue est très répandue dans nos écoles. Des tests mensuels (parfois hebdomadaires dans les meilleurs des cas) et des examens trimestriels permettent de "mesurer les acquis" des élèves et d'en communiquer les résultats (consignés généralement dans un carnet scolaire) aux parents et à l'administration. De plus en plus, les directions d'écoles se chargent elles-mêmes de l'élaboration des tests.

Mais très peu de directeurs ont reçu une formation appropriée en docimologie, et la nouvelle approche crée un sentiment d'insécurité chez les enseignants et les directeurs d'école qui craignent une remise en question d'eux-mêmes et se sentent donc menacés. Leur manque d'information et de motivation sur la question demeure encore un obstacle de taille. Les tests portent généralement sur les savoirs, les savoir-faire n'étant pas vraiment pris en compte, et l'analyse de spécimens de tests révèle l'absence d'un plan établi pour structurer les tests (tables de spécifications) et une prédominance accordée aux questions de mémorisation. En outre, les questions sont souvent mal formulées et ne sollicitent pas une réponse nette et précise; l'engouement pour les tests dits objectifs, en l'absence d'entraînement adéquat des enseignants, pénalise les élèves quand c'est la formulation des questions qui est souvent inadéquate. Les critères de réussite varient d'une école à l'autre: la

majorité des écoles s'en tiennent encore à la moyenne traditionnellement admise de 5 sur 10; d'autres écoles, par contre, réclament 6 et même 7 sur 10 selon la classe; dans beaucoup d'écoles, les critères de promotion en classe supérieure se ramènent à l'obtention d'une moyenne annuelle de 5 sur 10 qui prend en compte les 2 ou 3 examens (semestriels ou trimestriels). La plupart du temps les barèmes et critères de notation des tests ou examens ne sont pas définis au préalable: la note est attribuée à partir d'une "appréciation globale" qui est entachée de subjectivité et ne garantit pas l'équité de l'évaluation. Finalement, quoiqu'il y ait une certaine amélioration dans ce sens, les copies d'examens ne sont pas en général communiquées aux élèves et les erreurs commises par l'ensemble ne sont pas utilisées pour rectifier le tir.

** Pratiques solides d'évaluation formative au niveau des réseaux d'écoles du secteur privé, d'où on peut tirer des leçons*

Certaines institutions ont entrepris de rationaliser leur système d'évaluation. Ainsi la FONHEP, par le biais du Projet Bilatéral d'Education (PROBED), a développé depuis 1988 tout un système d'évaluation qui porte sur la situation d'enseignement-apprentissage et la participation des élèves (à travers des grilles d'observation de leçons), et sur le rendement scolaire proprement dit (avec le développement d'une batterie de tests). Les tests de rendement sont conçus en fonction des programmes détaillés du MENJS et visent la mesure de compétences minimales dans les matières de base (mathématiques, créole, français). Ces tests visent trois niveaux: la 2ème, la 4ème et la 6ème année fondamentale.

Ces tests de type objectif (questions à choix multiple, phrases à compléter, items d'appariement, questions brèves...) s'alignent sur les approches proposées par l'IPN et le MENJS. En général, ils sont pré-testés sur un échantillon d'élèves et chaque administration des différentes formes de tests donne lieu à une analyse d'items en vue de la validation de ces outils de mesure. L'administration des tests est décentralisée et relève des moniteurs (inspecteurs du secteur privé). Par contre, la correction, la saisie et le traitement des résultats s'effectuent au niveau central.

Par le biais de son unité de Services à la Communauté, la FONHEP administre sur commande des tests aux élèves des écoles qui le désirent. Tout le processus est pris en charge par les équipes techniques de la FONHEP et les résultats et recommandations y relatives sont soumises aux institutions demandeuses. Ceci vaut également pour la mesure des compétences des enseignants et des moniteurs. Une banque d'items est actuellement en gestation et sera bientôt ouverte au public. D'un autre côté, toujours par le biais des services à la communauté, la FONHEP apporte un appui technique à toute institution désireuse de mettre en place un système de suivi et de supervision pédagogique. Selon la FONHEP les sollicitations dans ce sens sont nombreuses. Nous n'avons pas d'informations relatives à la politique de l'évaluation dans d'autres réseaux du secteur privé.

Bref, en dépit des lacunes constatées, il est évident que l'évaluation pédagogique -- et dans le secteur public ainsi que dans le secteur privé -- s'est engagée dans la bonne voie. Il s'agira dans l'avenir de définir une politique évaluative cohérente et rationnelle, de définir les stratégies à mettre en place pour la mise en application de cette politique, de créer les structures nécessaires à l'opérationnalisation du processus; enfin d'informer et de motiver les éducateurs et le public en général sur les enjeux de l'évaluation. Là encore, la concertation entre les partenaires concernés est indispensable pour la réussite de l'entreprise.

** Les examens officiels*

Comme on peut le constater, la grande préoccupation des responsables de l'éducation demeure avant tout la question des examens.

En mars 1994, le Bureau National des Examens d'Etat (BUNEXE), a élaboré différents textes de référence en vue de l'organisation des examens officiels de 6ème et 9ème années dont le "Guide pour l'Organisation des Evaluations Officielles des classes de 6ème et 9ème années de l'Ecole Fondamentale (Normes et Procédures)". Un texte vient préciser les stratégies de mise en oeuvre du guide qui est, en fait, une ébauche de calendrier d'exécution. Par ailleurs, le Guide de l'Examinateur de 6ème année, publié en mars 1995 par le BUNEXE établit la liste des objectifs à évaluer par matière et les principes pour la construction des tests. L'organigramme de l'Ecole Fondamentale actuellement en vigueur prévoit une orientation à la fin des 2ème et 3ème cycles, l'examen de 9ème année devait permettre d'accéder au certificat de fin d'étude fondamentale. En 1982, lors de la mise en place officielle de l'Ecole Fondamentale, l'examen traditionnel du CEP avait été éliminé et devait être remplacé par des tests d'évaluation à caractère formatif, lesquels ont reçu un accueil hostile du public qui ne comprenait pas le bien-fondé d'une telle mesure.

En ce qui concerne les examens de la 6e année, des listes d'objectifs et des modèles d'items de tests sont proposés aux directions départementales, lesquelles, depuis trois ans, selon le BUNEXE, ont la charge d'élaborer les épreuves administrés aux élèves. Les examens se donnent dans les 2 langues et portent sur les matières suivantes: (i) la communication créole; (ii) la communication française; (iii) les mathématiques; (iv) les sciences sociales; (v) les sciences expérimentales. Les questionnaires à choix multiples et items à compléter y sont privilégiés. Les inspecteurs de district entraînés à cet effet, avec l'appui des techniciens de la DEP et du BUNEXE rédigent les items parmi lesquels une commission sélectionne ceux qui seront intégrés dans le texte définitif. L'administration et la correction des tests sont décentralisées et se font au niveau local. Par contre, l'inscription, la saisie et le traitement informatisé des résultats sont effectuées au niveau central d'où partent les listes d'élèves.

L'examen de fin de la 9e année fondamentale (4e AS) ou de certificat d'enseignement fondamental (CEF) sanctionne l'accomplissement du cycle total des 9 années d'enseignement fondamental. Théoriquement, il habilite soit à s'engager dans le cycle du nouveau secondaire, soit à entrer sur le marché de l'emploi comme technicien non spécialisé. A l'échelle nationale, la tenue pour la première fois de cet examen était prévue pour Juin 1995. Des listes d'objectifs ont été publiées et des modèles d'items communiqués aux écoles. L'administration et la correction des textes devraient se faire dans les écoles avec des directeurs d'école, des conseillers pédagogiques et Inspecteurs du MENJS, sous la haute supervision du BUNEXE et de la DEF.

Le baccalauréat, quant à lui, sanctionne la fin des études secondaires et qualifie, en principe, l'étudiant pour l'entrée à l'Université. Il se tient sur deux ans, le Bacc I à la fin de la classe de première ou rhétorique, le Bacc II à la fin de la classe de philosophie. Ces examens nationaux sont organisés par le BUNEXE en coordination avec la Direction de l'Enseignement Secondaire et sur la supervision de la Direction Générale: choix des sujets, reproduction et diffusion des textes des épreuves vers les Directions Départementales, appointements de surveillants et de correcteurs, organisation de la correction. Les sessions d'examen sont organisées dans les Départements Scolaires par les BUDEX sur la supervision des directions départementales. Les épreuves sont corrigées dans chaque département.

** Les examens selon leur pratique*

L'analyse des textes d'examens de la 6e année révèlent des erreurs dans la conception ou la formulation des items dont la qualité varie d'une zone à l'autre selon le degré de préparation des inspecteurs impliqués. Une telle lacune représente un obstacle en ce qui a trait à la validité des résultats, à leur comparabilité et surtout à l'équité face aux élèves. Parfois, le programme de traitement des données comporte des failles qui peuvent fausser les résultats. Durant la longue période de transition de 1986 à 1995, les taux de réussite ont été ajustés en fonction des enjeux politiques et ne reflètent pas vraiment les rendements véritables des élèves. A part quelques rares tentatives, aucune analyse qualitative des résultats aux tests n'a été réalisée de façon systématique en vue de déterminer les zones de force et de faiblesse des élèves par rapport aux disciplines enseignées, ce qui représente un gaspillage quant aux ressources investies dans le processus.

Jusqu'à présent, les examens de 9e année ont été appliqués à environ une cinquantaine d'écoles ayant des classes de Brevet ou qui avaient décidé d'elles-mêmes d'appliquer le programme du 3ème cycle. Prévu pour être introduit en 1995 à l'échelle nationale, ils ont été annulé au tout dernier moment par le Ministère; la raison invoquée étant les fuites dans le public des épreuves prévues. C'était surtout le signe des malaises ressentis par tous au sujet de l'approche réelle dans les écoles des programmes du 3ème cycle fondamental. Il était entendu que les résultats de cet examen, quels qu'ils fussent, ne seraient pas déterminants pour le passage en classe supérieure, mais les examens habituels de fin d'année propres à chaque établissement. On se résignait à l'idée que cet examen officiel servirait surtout à mesurer l'écart entre les programmes prévus du 3ème cycle et les programmes effectivement pratiqués, de manière à pourvoir aux ajustements nécessaires de la pratique.

Au niveau du Baccalauréat, on annonçait 70,000 candidats pour cette année 1995. En 10 ans, de 1983 à 1994, les effectifs des candidats au baccalauréat traditionnel sont passés de 13,173 à 65,196 (y compris Rheto et Philo); ils ont quasiment doublé depuis 1990 (de 33,437 à 65,196).

Théoriquement, le baccalauréat qualifie pour l'entrée à l'Université. En fait, les bacheliers n'accèdent à une faculté d'études supérieures que sur concours et s'y préparent par une mise à niveau grâce à des cours dits "pré-fac". Le baccalauréat haïtien n'a pas cessé de se dévaloriser tant à cause des multiples défaillances techniques dans sa passation (fuite des sujets, tricherie presque générale, conditions difficiles de correction) que du caractère parfois désuet des types d'épreuves et de la baisse de la qualité des performances des élèves. Le taux de réussite ne reflète pas uniquement le niveau de performance, mais relève aussi de la décision politique.

LES TRANSITIONS SCOLAIRES ET L'ARTICULATION ENTRE NIVEAUX

** Une transition parfois difficile entre la maison et l'école : rôle du préscolaire*

L'éducation préscolaire, dans sa meilleure pratique, est un lien important entre la culture familiale et la culture de l'école: elle est plus que simplement la préparation au primaire. En tant que véhicule entre la famille et l'école, en tant que lien avec le monde de l'écrit des symboles et du langage, de la communication, de l'apprentissage et de la quête du savoir, la formation préscolaire élargit les possibilités de l'enfant non seulement de participer à la formation formelle mais de s'équiper des outils nécessaires pour devenir un membre actif de sa communauté.

Cependant, bien que l'article 20 du document sur les orientations du gouvernement en matière de formation préscolaire stipule que ces programmes ne doivent pas se concentrer sur l'alphabétisation précoce ("L'Education Préscolaire ne comporte d'initiation ni à la lecture, ni à l'écriture"), en pratique la plupart des classes préscolaires pratiquent l'initiation à l'alphabétisation aux âges de 3, 4 et 5 ans comme l'activité centrale de formation de leurs programmes. Il convient d'étudier d'avantage cette période de transition et des compétences qu'il s'agit de développer. Quel est le pourcentage de réussite, d'abandon ou de redoublement en première année primaire pour ceux qui ont connu le préscolaire? Quel est le pourcentage d'enfants en première qui n'ont pas d'expérience préscolaire? Il y a aussi cette tendance marquée des écoles privées primaires d'exiger un examen d'entrée en première, (et dans les écoles publiques la tendance d'identifier certaines aptitudes). Bien que ces examens varient d'une école à l'autre, il y a partout cette tendance à sélectionner les enfants qui ont déjà maîtrisé les aptitudes à lire et à compter. Comment dès lors un enfant qui n'a pas fréquenté un de ces programmes peut-il rivaliser avec les premiers? On touche ici à des problèmes importants d'accès et d'équité.

Même pour les enfants qui ont pu avoir accès à une expérience de préscolaire, la qualité des formations offertes varie grandement et les enfants des familles aisées ont inévitablement accès aux programmes de qualité. Dès lors tous les enfants qui sortent d'un programme préscolaire n'ont pas acquis le même niveau d'aptitude et ne sont pas préparés de façon égale à affronter l'école primaire, sans parler du grand nombre d'enfants des milieux défavorisés qui n'ont tout simplement pas accès à ces formations. Il faut éviter de poser comme une condition à l'admission en première année du fondamental d'avoir achevé avec succès un programme préscolaire. Ceci reviendrait à limiter de façon sévère l'accès à l'éducation pour la majorité des enfants des zones rurales et urbaines défavorisées qui n'ont pas connaissance de ces programmes ou accès à des programmes de qualité. Surtout dans les écoles défavorisées du secteur privé, il a été observé une certaine confusion en ce qui a trait au concours suivi par les enfants au préscolaire. Certains élèves après avoir tourné en rond au préscolaire où ils ont eu à redoubler des classes, renoncent à aller à la "grande école".

** Une articulation rationnelle entre l'école fondamentale et le secondaire traditionnel reste à bâtir*

Dans les écoles secondaires privées tout comme dans les lycées, la première condition d'admission au 3^e cycle du fondamental, c'est à dire à la 6^e année du niveau secondaire traditionnel, est la réussite aux examens du Certificat d'Etudes Primaires (CEP), réinstauré depuis 3 ans. Préalablement, des notes satisfaisantes en dernière année de l'école primaire pourraient suffire. De plus, en dépit de l'effort énorme d'expansion des capacités d'accueil du niveau secondaire, les étudiants de 7^e retournent au secondaire traditionnel mais dans de mauvaises conditions: les écoles secondaires

acceptent avec réticences les élèves de la Réforme et ceux-ci, à cause du chevauchement des deux systèmes non harmonisés, perdent un an.

A cause des places limitées et du recours à la sélection, dans certains établissements renommés et dans les lycées, un test d'entrée et une analyse sérieuse des notes mensuelles en 6ème fondamentale déterminent l'admission. Dans ce genre d'écoles devraient par conséquent se rencontrer les élèves les plus brillants capables de payer les frais de scolarité, et les élèves défavorisés les plus brillants devant bénéficier de bourses académiques d'Etat dans les lycées. Toutefois, vu que dans la société haïtienne, le favoritisme et les relations personnelles jouent un rôle important, ceci n'est pas à cent pour cent le cas.

V. FONCTIONNEMENT DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE, PROFESSIONNEL, ET NON FORMEL

LES DEFIS

Il est difficile de concevoir un développement économique durable pour Haïti sans la mise en valeur de ses ressources humaines à travers la constitution d'une force de travail qualifiée. A ce titre les défis à relever sont nombreux et de taille. Nous en retiendrons trois et pas seulement pour leur caractère de paradoxe:

** Le faible niveau d'éducation de la population active et l'accessibilité de la formation professionnelle*

Le pourcentage de travailleurs dotés d'une formation technique ou professionnelle reste très insuffisant par rapport aux besoins du secteur structuré et même du secteur informel. Pour chaque 1000 travailleurs occupés seulement 6 d'entre eux ont été exposés à une formation technique quelconque, c'est-à-dire peuvent attester d'un diplôme ou d'un certificat sans que la contrepartie ne soit nécessairement la maîtrise d'une qualification réelle. Dans le même temps, les écoles techniques enlèvent l'opportunité d'une qualification à plus de 80 % de la population active occupée parce que celle-ci ne possède pas le niveau de scolarité minimale exigée à l'entrée. Il y a là à la fois un problème d'équité (accessibilité limitée de la formation professionnelle) et d'efficacité (mauvaise utilisation de la force de travail du pays).

** L'inadéquation des programmes de formation par rapport aux besoins du secteur productif mais aussi un marché du travail limité*

Les secteurs de production moderne font face au paradoxe de devoir recruter sur les marchés étrangers les techniciens qui leur font défaut alors que la plupart des diplômés du sous-système d'enseignement technique sont obligés d'affronter le chômage ou d'émigrer vers des lieux plus accueillants. Quelles spécialisations faut-il promouvoir? A quel niveau de qualification? Autant de questions qui rappellent dans leur acuité que la formation technique et professionnelle ne trouve pas sa finalité en elle-même, mais seulement dans sa relation avec une occupation productive. En 1988, on estimait à un peu plus de 30,000 le nombre de nouveaux jeunes qui entraient chaque année sur le marché du travail alors que le nombre de nouveaux emplois nets créés ne dépassait pas 4,000. Les efforts pour accroître l'offre de main d'œuvre qualifiée doivent par conséquent prendre en considération les capacités du secteur productif en termes de création d'emplois modernes, sans perdre de vue le potentiel de génération d'activités productives au sein du secteur informel.

** La limitation des ressources publiques et le poids des coûts récurrents*

La part des dépenses publiques allouées à l'éducation représente 22,8% du budget actuel de l'Etat. Ceci est le résultat d'un effort sans précédent grâce auquel le budget du ministère a pu être accru de plus de cent pour cent par rapport à l'exercice 90/91. Le niveau atteint est ainsi comparable, en termes relatifs, aux performances de la plupart des pays de la région. L'acquisition d'une bonne performance éducative exigerait sans doute pour ce secteur une plus grande part du PIB -actuellement 12,6% (le plus bas de la région); toutefois, les arbitrages à faire entre, d'une part, les autres

domaines de priorité et d'autre part, l'exigence de l'équilibre budgétaire ne laissent pas entrevoir un accroissement continu des dépenses d'éducation au rythme et au niveau désirable.

Par ailleurs, la mise en place et le fonctionnement des dispositifs d'enseignement technique et professionnels sont des opérations très coûteuses. Si la plupart des investissements nécessaires peuvent être réalisés avec l'aide de la coopération internationale, la prise en charge des coûts récurrents généralement entre cinq et dix fois plus élevés que pour l'enseignement général reste un défi non négligeable. L'examen des dépenses publiques au cours des cinq dernières années n'incite pas à l'optimisme étant donné la faible part accordée au financement de la formation dans les budgets du ministère, 5,5 % cette année en réduction de 1,1% par rapport à son niveau de 1990.

LES CHOIX DE POLITIQUES DE FORMATION: UN BESOIN DE CLARIFICATION

** Des missions confuses et contradictoires*

L'enseignement technique et la formation professionnelle sont des processus de formation très différenciés dotés de finalités différentes et faisant appel à des modalités opérationnelles distinctes. Le fait de confier à un seul organisme (en l'occurrence l'INFP) la double mission de gérer le sous-système d'enseignement technique et de mettre en place un système national de formation professionnelle est créateur de confusion et aboutit, comme c'est souvent le cas, au fait que l'une des missions phagocyte l'autre. C'est ce qui est arrivé avec la décision de transformer l'INFP en une direction technique du ministère chargée de gérer les écoles techniques du ministère. Tout en "débarassant" le ministère du dossier des écoles techniques ce choix a eu pour effet de créer la confusion dans la mission de l'INFP et d'accroître ses problèmes opérationnels le rendant incapable de satisfaire à la demande de nouveaux services générés par cette décision.

** Le manque de consistance et de continuité dans les options*

L'INFP a été créé en dehors du MEN et de sa direction d'enseignement technique parce que les ministères d'éducation ne sont pas historiquement -- compte-tenu de leur vocation et de leurs missions traditionnelles -- le lieu approprié pour développer des programmes de formation liés aux entreprises et aux milieux productifs en général. La création de la taxe d'apprentissage qui avait accompagné cette initiative représentait un excellent mécanisme de financement de la formation à la fois parce qu'il générait les ressources suffisantes mais aussi parce qu'il responsabilisait les entreprises dans le processus de qualification de la main d'oeuvre. Le même gouvernement qui se trouvait à l'origine de ces initiatives devait quelques années plus tard adopter des mesures contraaires absolument défavorables au développement du système de formation professionnelle. Pourtant, il y a lieu de distinguer avec clarté les actions visant à la mise en place de programmes de formation professionnelle continue accessibles à une force de travail pour la plupart illettrée et opérant en marge du secteur structuré, des initiatives pour assurer la qualification de techniciens de niveau moyen ou la formation de techniciens bacheliers pour l'enseignement supérieur.

LES PERFORMANCES DES ACTEURS

** Un sous système très marqué par la crise de ces dernières années*

L'institution responsable de la coordination du sous-système, en l'occurrence l'INFP est sans doute l'un des organismes d'éducation les plus affectés par la crise politique de ces dernières années. De nombreux et fréquents changements dans la direction; de fréquentes perturbations provoquées par les élèves des centres de formation assortis d'arrêts de travail plus ou moins prolongés ont encouragé les départs des cadres parmi les plus qualifiés et érodé le moral des troupes demeurées en place. La confiance des entreprises dans les diplômés techniques s'est évanouie presque entièrement encourageant le recours des employeurs au recrutement des techniciens étrangers. Les équipements et outillages se sont dégradés ou ont disparu; des dossiers importants n'ont pas été retrouvés. Les responsables en place, malgré leur bonne foi et leur dévouement doivent faire face à cette situation non seulement sans ressources additionnelles mais avec des moyens encore plus réduits. Ceci a pour conséquence un niveau de performances très faibles tant au niveau central qu'au niveau des centres, réduisant les capacités d'intervention de l'INFP et aggravant les conditions de fonctionnement des centres de formation. Les réponses spontanées provenant d'initiatives d'entrepreneurs privés créant leurs propres écoles techniques ne semblent pas toujours correspondre au profil des besoins réels de l'économie ni au niveau de qualité auquel les usagers aspirent. Parmi les déficiences qui semblent le plus affecter les performances on retiendra les suivantes:

** La difficulté au niveau de l'organisme de tutelle de documenter les décisions à partir de systèmes d'informations appropriés.*

Le système d'informations statistiques sur le système est très pauvre pour ne pas dire inexistant. L'Institut a mis en place en 1987 un annuaire statistique dont la production n'est pas allée au delà de 1988. Présentement, les services de planification ont du mal à produire les informations les plus élémentaires sur les activités des écoles publiques. Les effectifs étudiants ne sont pas connus de façon certaine même dans le public et les données relatives au corps enseignant se limitent aux informations provenant des états d'émargement du ministère relatifs aux montants des salaires perçus.

** L'inertie des programmes*

Une fois en place il devient difficile de modifier un programme de formation même lorsque le marché semble donner des signaux en sens inverse. Certains programmes ont accueilli des effectifs de trois à quatre élèves pendant des années de suite sans faire l'objet de préoccupation des responsables sauf lorsque leur extinction est décidée de fait faute de demandes d'inscription (c'est le cas de la cordonnerie pour certaines EEP). L'absence de mécanismes de révision des programmes et leur élaboration en vase clos par des formateurs sans expérience de travail dans l'entreprise renforcent l'inadéquation des formations par rapport aux exigences de la production.

** La faiblesse de l'encadrement*

L'INFP dispose de moins de 10 personnes pour assurer l'encadrement des 62 établissements placés dans son orbite. La supervision et l'évaluation pédagogique ne sont pas assurées et le personnel disponible au niveau est utilisé pour des tâches internes. Les écoles privées évoluent dans un univers dépourvu de tout contrôle où les normes quand elles sont définies ne sont pas disséminées. La plupart

des nouveaux programmes enseignés dans le secteur privé(agents spécialisés pour compagnies aériennes et agences de voyage, techniciens en hotellerie et tourisme, agents de vente etc) ont été développés par les entrepreneurs eux-mêmes sans interaction avec l'Institut et sans aucune forme de validation par ce dernier.

** Le caractère erratique des procédures de certification*

Les centres publics organisent leurs examens en toute autonomie et transmettent à l'INFP les procès-verbaux accompagnés des diplômes à signer. Mais la tendance est d'organiser ces examens sous le contrôle direct de l'Institut qui envoie des équipes d'examineurs itinérants dans les centres. Mais il n'y a pas de systématisation dans la démarche et seuls la disponibilité des moyens tranche sur la décision de le faire et le choix des écoles assujetties. Quant aux écoles privées (principalement celles qui sont reconnues par le ministère) elles font généralement valider les diplômes de leurs finissants par la Direction Générale de l'INFP et par le Ministre. Cette décision est presque automatique et n'est assujettie à aucun contrôle préalable pour s'assurer de la validité des examens. Pour certains de ces établissements (qui ne sont pas les mêmes d'une année à l'autre),l'Institut organise des examens sporadiques limités aux programmes traditionnels suivants: Dactylographie, Secrétariat et plus rarement Comptabilité. L'évaluation et la certification sont des instruments de contrôle de la qualité qui demandent à être maîtrisés par l'INFP. Cette exigence correspond au devoir de protection de l'Etat vis-a-vis des usagers; c'est aussi un moyen de maintenir la confiance des employeurs dans les diplômes délivrés.

** Des coûts unitaires élevés*

Au niveau des centres, les informations disponibles actuellement ne permettent pas une appréciation des coûts unitaires. On sait qu'en général, à cause du coût des équipements et de la matière première nécessaire pour faire fonctionner les ateliers, les coûts d'une année/élève dans un programme technique sont plus élevés que dans l'enseignement classique. En 1988, ce coût était, pour certains établissements, entre cinq et dix fois plus élevés dans l'enseignement technique que dans l'enseignement général.

** Une faible efficacité externe des EEP*

A l'exclusion des diplômés des Centres de Formation des Salésiens (généralement convenablement équipés, mieux gérés et bénéficiant d'un corps professoral plus disponible), les gradués provenant des établissements de la catégorie EEP possèdent très peu de savoir-faire pour permettre une véritable intégration sur le marché du travail. La plupart d'entre eux réintègrent la filière classique avec perte d'une année puisqu'ils ne sont généralement admis qu'en classe de 4eme faute d'un bagage académique suffisant. Etant donné l'ampleur de ce phénomène, le sur-coût pour le système éducatif dans son ensemble n'est pas à négliger.

A partir de "groupes focus" avec des anciens élèves des programmes d'enseignement technique ou professionnel (EET et EEP), on a pu recueillir leur perception de la qualité ou de l'utilité de ces études. Ceux qui travaillent pensent que leur formation est insuffisante et qu'il leur manque des travaux pratiques. Certains déplorent ne pas avoir été familiarisés avec le monde du travail avant de commencer à travailler. Pour d'autres, étudiants au chômage ou à l'université, la formation technique a été un élément indispensable de leur culture. Ils apprennent mieux et plus vite et puis ça peut toujours servir un jour. La formation est bonne mais il n'y a pas d'emplois.

Selon les employeurs, la plupart des cours offerts sont en dehors de leurs besoins, soit à cause des contenus inadaptés soit à cause de la mauvaise qualité de la formation. Ils doivent faire venir des Philippines ou de la République dominicaine des spécialistes en réfrigération, des contrôleurs de qualité, des superviseurs et des mécaniciens d'entretien. Les secrétaires sont mal formées sur le plan technique et surtout dans le domaine des connaissances générales, principalement pour ce qui est de la communication écrite.

** Une qualité douteuse et inégale*

D'un centre à l'autre la qualité de la formation est très inégale. La différence est due en général à une combinaison de plusieurs facteurs dont la plus déterminante est la présence de la coopération internationale. Cette présence charrie après elle le reste des facteurs déterminants à savoir la disponibilité d'un équipement et de l'outillage minimal ainsi que du matériel didactique, un projet pédagogique plus ou moins défini comportant des programmes développés par objectifs, l'existence d'un encadrement du corps enseignant par homologation d'un expert international ou grâce à la mise en place d'un programme de perfectionnement; un management plus ou moins efficace grâce à un personnel de direction et administratif disponible. Ces facteurs expliquent en partie la qualité de la formation dispensée par le CFPH et (dans une moindre mesure) le CFPF, compte tenu de la dégradation engendrée par les remous étudiants des dernières années. Le réseau salésien se porte bien pour des raisons analogues grâce notamment aux aides en équipement reçues d'organisations religieuses étrangères et à la qualité de la gestion administrative et pédagogique mise en oeuvre sur place. Quant aux établissements publics, ils sont, malgré la bonne foi de certains directeurs et du personnel enseignant, victimes d'une longue histoire d'indifférence qui n'est pas étrangère aux réticences traditionnelles de la société pour un domaine de formation réservé aux élèves les moins doués et pour la plupart de catégories sociales défavorisées. La majorité des établissements de cette catégorie dispensent une formation axée sur l'apprentissage théorique sans support didactique et sans possibilité d'exercer des travaux pratiques dans des ateliers convenablement équipés.

Selon les employeurs contactés, la formation technique était très bonne au CFPF; l'une des meilleures. Beaucoup des diplômés sont devenus chefs d'équipes peu de temps après leur graduation. Mais cela s'est beaucoup dégradé depuis et les employeurs disent qu'ils ne sont plus prêts à recruter les diplômés du CFPF. En plus, ils ont eu beaucoup de problèmes de comportement avec ces élèves qui refusent de se salir la main et qui snobent les boss formés sur le tas pourtant plus performants. Dans de nombreux cas les employeurs préfèrent les élèves diplômés des Salésiens parce qu'ils sont plus disciplinés et plus travailleurs.

Les employeurs, eux, précisent que les élèves n'ont en général aucune connaissance de l'entreprise ou de son organisation; ils ignorent tout de leurs droits et de leurs responsabilités et ne savent rien du Code du Travail. Des cours de familiarisation avec l'entreprise devraient être inclus dans le curriculum.

LES DEFICITS DE CAPACITES INSTITUTIONNELLES

** La faiblesse du système de normalisation*

Au niveau central (de l'organisme de coordination), un certain nombre de processus et de normes sont relativement assez bien documentés. Il existe des manuels décrivant la structure et les responsabilités des différents services et un certain nombre de procédures opérationnelles. La situation est très différente au niveau des centres où l'effort de normalisation doit s'imposer à la fois aux établissements publics et aux centres privés accrédités désireux de conserver ce privilège. Le statut du corps enseignant mérite une réflexion plus rigoureuse pour prendre en considération à la fois les qualifications et la fonction (professeur technique ou professeur d'enseignement général).

** Le non respect des procédures opérationnelles*

On peut regretter, comme cela a été souligné ailleurs, la rupture entre le texte et l'acte. Lorsque la réglementation existe les décisions ne sont pas toujours prises en fonction des normes et des critères retenus. Par exemple, en ce qui concerne des décisions de management simples mais cruciales comme le recrutement, un effort systématique est nécessaire pour professionnaliser les procédures de recrutement et d'évaluation du personnel enseignant et administratif.

** La restructuration permanente aboutissant au chevauchement de plusieurs structures parallèles*

La rupture entre la réglementation officielle et la situation réelle n'empêche pas la profusion d'initiatives de "restructurations". Ce sont des démarches très fréquentes dans le système éducatif et peut être dans l'administration en général. Il est rare que chaque nouveau ministre ou chaque directeur général ne commence pas son mandat avec un plan de restructuration. Lorsque ces plans sont mis en place, on aboutit à une forme de décalage entre le droit et le fait selon lequel les structures créées sont mises en fonctionnement sans la référence légale qui est supposée sanctionner leur existence. Dans d'autres cas, les nouveaux plans de restructuration s'accumulent en couches superposées au point de faire perdre de vue les structures effectivement en oeuvre. A titre d'illustration, le décret de mars 1985 prévoit la mise en place d'un Comité d'Orientation des Politiques et Programmes dont la mise en place n'a jamais été assurée. Ce Conseil d'Orientation est "remplacé" en 1992 par un Conseil National de Formation Professionnelle avec quelques modifications dans le mandat. Cette révision prévoit aussi la création d'un Conseil Consultatif de composition tripartite placé pour appuyer la Direction Générale de l'INFP. Ces deux nouveaux conseils, eux non plus, n'ont pas encore vu le jour. Simultanément, de nouveaux services sont mis en place à la place d'autres jugés inappropriés, mais sans entraîner de modifications dans la structure légale.

** L'absence de dispositifs de formation du personnel enseignant*

Il n'a jamais existé au sein du ministère une politique ni un dispositif intentionnel pour la formation initiale des formateurs pour l'enseignement technique et professionnel. Le mandat de l'Ecole Normale Supérieure qui assure la formation des professeurs de l'enseignement secondaire se limite aux professeurs d'enseignement classique. Le stock de formateurs plus ou moins qualifiés disponible actuellement est très limité et avait été formé sur le tas grâce à l'encadrement des experts français et canadiens présents respectivement au CPF et au CFPH. Les autres instructeurs ont reçu des sessions de formation/perfectionnement sous forme de stages à l'INFP ou par le biais de visites de formateurs

mobiles. Les autres catégories de personnel technique (chefs des travaux, magasinier, agent de maintenance) sont dans une situation analogue, la formation sur le tas étant la seule option offerte aux candidats. Les meilleures ressources sont en général avalées par les entreprises qui proposent des conditions de rémunération plus compétitives. Cette rotation nuit énormément à la qualité de l'encadrement, l'Institut n'ayant pas les moyens de renouveler de façon régulière et systématique les qualifications enseignantes.

** Des installations précaires et un équipement obsolète*

Il existe dans le public très peu d'écoles techniques dotées des installations appropriées. Les cas d'exception sont le résultat de projets bilatéraux ou multilatéraux comme le CFPH (ACDI) et le CFPF (Coopération française). La plupart des centres publics fonctionnent dans des bâtiments précaires avec des équipements obsolètes et rarement en état de fonctionnement. Le décalage est énorme entre les programmes officiels et le matériel disponible pour les dispenser. Les centres privés (à but lucratif) abondent dans le domaine tertiaire où les exigences d'investissements en infrastructure sont moindres. Au niveau des programmes de formation de type industriel, les seuls qui arrivent à s'équiper valablement sont les réseaux religieux bénéficiant de dons d'organisations caritatives internationales. Mais paradoxalement, d'autres centres sur-équipés (c'est le cas du CFPF) sont utilisés à moins de 50% de leur capacité.

Selon les enseignants, les conditions de travail sont dégradantes: pas d'équipement ni de matière d'oeuvre. Parfois ils acceptent d'amener des commandes personnelles à l'atelier pour donner des travaux pratiques aux élèves. Un directeur, lui, a précisé qu'il tolère les travaux de production des professeurs parce que cela occasionne des travaux pratiques pour les élèves. Normalement, un certain pourcentage des revenus devrait aller à l'école mais cela découragerait les enseignants, qui estiment de toute façon qu'ils n'ont pas à partager les revenus de ces commandes avec l'école qui est en fait dans la situation d'un bénéficiaire puisqu'elle ne peut pas elle-même se procurer le matériel pour les travaux pratiques. L'école souffre aussi de l'absence de bibliothèques techniques.

** Une faible préoccupation pour l'équité*

Jusqu'à présent, 75% de la force de travail est exclue de tout programme de formation formelle, faute de posséder le niveau de scolarité minimale exigé à l'entre des écoles. Il n'existe aucun moyen pour un travailleur analphabète ou insuffisamment lettré d'acquérir une qualification professionnelle quelconque ou de se perfectionner dans son métier.

Il est vrai que le volet non formel offre quelques possibilités de formation ou d'apprentissage d'un métier destinées aux analphabètes (voir plus bas). Cependant, les diplômes du volet non formel, quand ils existent, ne sont pas partout reconnus, et les taux de fréquentation et d'achèvement des cours d'apprentissage non formels offerts sont peu ou pas documentés. En tout état de cause, une grande majorité de la population active reste sans aucune formation, ni formelle ni non formelle.

L'INSERTION DANS LE SYSTEME EDUCATIF

** Un sous-système mal articulé au reste du système éducatif*

Dans l'organigramme du système éducatif proposé par le plan de réforme, le sous-système d'enseignement technique et professionnel (dans sa partie formelle) est structuré en deux niveaux: un premier niveau de trois ans d'études auquel on accède à partir de la fin du 2eme Cycle Fondamental et qui fait pendant au troisième Cycle Général de l'Ecole Fondamentale. L'équivalent de ce cycle professionnel dans le système traditionnel est l'actuelle Ecole d'Enseignement Professionnel (EEP) qui délivre au bout des trois ans un Certificat d'Aptitudes Professionnelles (CAP). Le deuxième niveau rentre dans le cadre du nouveau secondaire qui propose quatre filières: une filière d'enseignement normal, une filière classique, deux filières techniques dont l'une aboutit au baccalauréat de technicien et l'autre à un Diplôme Professionnel de 2eme degré. Ce dernier correspond aux actuelles Ecoles d'Enseignement Technique (EET) et vise essentiellement la préparation pour le marché du travail tout en laissant l'opportunité d'accès à l'Université. Plusieurs problèmes se posent. Ces deux niveaux s'articulent mal entre eux et par rapport au reste du système. En particulier, le diplômé d'une EEP actuelle n'a pas accès à une EET même dans sa spécialité. Comme les qualifications acquises dans une EEP n'habilitent pas vraiment le diplômé à remplir un emploi qualifié (malgré un poids de soit disant travaux pratiques pouvant atteindre 50% de la charge de travail de l'élève), le diplômé retourne souvent à l'enseignement secondaire pour poursuivre des études d'enseignement général.

Selon les enseignants contactés à partir de "groupes focus", l'Etat ne s'intéresse pas à l'enseignement technique. Les gens pensent que ce sont les élèves médiocres et les pauvres qui fréquentent une école technique. Il faut attendre que la production se développe, que les entreprises investissent et créent des emplois qualifiés pour valoriser la compétence technique l'INFP est absente. On aurait souhaité un encadrement plus étroit, des livres techniques, des séminaires de formation technique et pédagogique.

Dans la perception des directeurs interviewés, la formation technique est le parent pauvre du système éducatif. On ne peut pas imposer la discipline aux professeurs et aux élèves à cause du manque de ressources. L'enseignement dispensé est majoritairement théorique.

** Un sous-système ignoré dans les initiatives d'expérimentation*

D'une façon générale, le sous-système semble très peu concerné par les initiatives d'expérimentation au niveau de l'enseignement fondamental. Cette faible implication est sans doute facilitée par la grande proximité qui caractérise, au sein du sous-système, les structures actuelles par rapport aux structures recommandées dans le plan de la Réforme. Cette proximité peut suggérer que très peu de changements sont nécessaires au sein du sous-système. Cette apparence a le danger d'occulter plusieurs problèmes dont celui des finalités de cet ordre d'enseignement et pour aller plus loin même de sa pertinence: A-t-on en effet besoin d'un 2eme Cycle d'Enseignement Fondamental spécialisé? Quels sont les gains obtenus par opposition aux coûts unitaires plus élevés que ce modèle implique? Par ailleurs, quelle est l'utilité de cette nomenclature hétéroclite conservée par l'INFP alors que deux des catégories qui y figurent sont vides? Les réflexions en cours sur le secondaire doivent être l'occasion d'aborder ces problèmes dans leurs aspects les plus généraux et non pas simplement comme des curricula à élaborer.

** La confusion du programme expérimental de baccalauréat de technicien*

La principale distinction entre les deux filières techniques (Baccalauréat Technique et Brevet de Technicien) repose sur le fait que la première est une préparation à l'entrée à l'Université tandis que la deuxième prépare plutôt pour l'emploi avec une possibilité d'accès à l'enseignement supérieur. Cependant les modalités de cet accès ne sont pas définies. Par ailleurs, la finalité assignée au programme de baccalauréat de technicien en cours d'expérimentation est double: préparation à l'emploi et accès à l'Université. La mise en oeuvre de cette double finalité est supposée être facilitée par la composition des programmes qui est structurée de telle sorte que la charge de travail de l'apprenant est répartie également sur les travaux pratiques et les matières d'enseignement général. La conséquence d'un tel choix sera probablement une impréparation flagrante du diplômé vis-à-vis de ces deux objectifs.

LES REALITES FINANCIERES

** Des difficultés croissantes de financement malgré un budget accru de plus de 40%*

Le budget de l'INFP (administration et opération des centres compris) pour l'exercice 1994-1995 s'établit à 22,409,300 gourdes traduisant une augmentation de 42.6% par rapport à l'exercice précédent. Environ le quart de ce budget soit 24% est dédié au fonctionnement. Cette décomposition semble traduire une amélioration notable dans l'efficacité par rapport au modèle des exercices précédents: les parts du fonctionnement dans les deux budgets précédents étaient respectivement de 7% et 6%. Mais cette amélioration est toute théorique; les directions du budget et du Trésor programment les autorisations de décaissement en fonction des recettes de l'Etat sur une base mensuelle. Ce jeu a pour conséquence que le système se retrouve en fin d'exercice avec des frais de fonctionnement réels très en dessous des prévisions budgétaires. Jusqu'au mois d'avril, les allocations de fonctionnement des centres n'étaient délivrées qu'une fois. A ce rythme, les centres se retrouveront en fin d'exercice avec un niveau de dépenses réelles de fonctionnement qui n'aura pas atteint 5% du montant budgétisé.

** L'absence de mécanismes de financement appropriés*

La situation décrite plus haut n'est pas inhabituelle ; elle reflète sans doute la très faible priorité traditionnellement accordée au système par les autorités. Mais elle est surtout la conséquence de l'absence de mécanismes de financement stables et sous contrôle réel du ministère ou de l'INFP. La taxe d'apprentissage (à l'origine 1% puis 1.5% de la masse salariale) dont la création a été imaginée pour assurer le financement de la formation a fonctionné de 1973 à 1982 comme un dispositif efficace. Ce mécanisme était limité au financement de l'INFP et du CFPF et n'était pas applicable aux écoles techniques du ministère alors sous tutelle de la Direction de l'Enseignement Technique et Professionnel, ce qui était sans doute une erreur. Les entreprises bénéficiaient de dégrèvements fiscaux en compensation des efforts internes de financement de la formation. La disparition de ce mécanisme en 1982 comme conséquence du premier programme d'ajustement structurel du pays n'a pas été compensée par un effort équivalent du gouvernement pour maintenir le niveau de financement requis, limitant et compromettant les perspectives de développement d'un véritable système national de formation professionnelle.

** L'appui et l'influence des bailleurs de fonds*

Le rôle des bailleurs de fonds s'est révélé d'une importance capitale pour les améliorations constatées au niveau du sous-système en permettant au gouvernement d'accéder aux ressources généralement importantes nécessaires pour les investissements dans les installations et les équipements. Les bailleurs de fonds ayant joué un rôle décisif sont, au niveau multilatéral, le PNUD et la Banque Mondiale. Le PNUD a financé la construction de l'INFP et fourni l'assistance technique pour l'élaboration des premiers éléments de politique en matière de formation professionnelle. Son action s'est matérialisée à travers des initiatives comme la mise en place de modèles de gestion tripartite et la création de la Taxe d'Apprentissage. Le rôle de la Banque Mondiale s'est manifesté dans le cadre du 4ème Projet d'Education et a servi à développer les premiers programmes de formation des formateurs sur une base relativement formelle. Cette influence a joué également pour le développement de programmes orientés vers le développement des microentreprises et le secteur informel. Au niveau bilatéral, la Coopération Française et l'Agence Canadienne pour le Développement International (ACDI) ont assisté respectivement dans la création et le renforcement du CPFPP et du CFPH. Ces deux initiatives ont permis de constituer la base d'un corps de formateurs dotés d'un bon niveau de qualification.

La conséquence de ces opérations se traduit par des coûts récurrents généralement au dessus des capacités de financement des institutions, avec pour risque la perte ou l'érosion des acquis accumulés pendant la période d'accompagnement de la coopération. Une deuxième conséquence est l'influence des donateurs sur l'orientation des programmes ou la mission des institutions qui'ils ont soutenus. Les voies divergentes dans lesquelles l'INFP et le CPFPP se sont développés, l'enlisement qui caractérise leur situation actuelle, la difficulté de maintenir une action concertée entre des centres comme le CPFPP et le CFPH trouvent en partie leur explication à partir de ces considérations.

LES OPPORTUNITES

** La participation des entreprises*

Asphyxiées par l'absence de ressources humaines qualifiées qu'elles sont obligées d'aller chercher sur le marché extérieur à un coût élevé, les entreprises haïtiennes sont de plus en plus désireuses de contribuer au développement d'un véritable système de formation professionnelle. Leur intérêt peut se manifester à travers différentes initiatives telles que:

(i) la mise en place de programmes d'apprentissage en coopération avec les centres de formation; (ii) l'organisation de stages pratiques pour les finissants et la participation à des programmes de formation en alternance; (iii) le financement direct soit par la mise en place d'écoles internes soit par le recours ponctuel à des institutions externes pour des programmes de perfectionnement destinés à accroître le potentiel d'innovation de l'entreprise; (iv) la participation au côté de représentants du gouvernement et des institutions publiques et privées de formation à des structures de gestion concertées; (v) la participation à des financements indirects par le biais de taxes spéciales assorties de mesures de stimulation en faveur d'initiatives de formation professionnelle (par exemple, dégrèvement fiscal).

** L'accroissement de l'offre privée de formation et le rôle régulateur de l'Etat*

La présence du secteur privé dans l'offre de formation est une réalité bien visible et même si les statistiques ne sont pas disponibles la plupart des responsables du sous-système estiment que les effectifs étudiants du privé sont déjà plus importants que dans le public. L'investissement privé dans l'enseignement technique est une initiative à encourager parce qu'elle responsabilise une partie des bénéficiaires à savoir les usagers. L'Etat doit recentrer son rôle de régulateur en faisant une meilleure exploitation des mécanismes disponibles (par exemple l'accréditation et la subvention) et en développant de nouveaux instruments comme les systèmes d'information pour orienter les choix et les décisions des acteurs: entreprises, responsables de centres de formation, apprenants, ou encore le crédit éducatif. Ces dispositifs peuvent contribuer énormément à améliorer la qualité et l'efficacité externe avec des coûts de gestion élevés.

** La dynamique du secteur informel*

Le secteur informel est loin d'être -- contrairement à ce qu'on a cru au départ -- un phénomène passager exprimant un développement insuffisant des forces productives, se révèle de plus en plus comme une composante fondamentale des économies en développement. Dans le cas d'Haïti, ce secteur a fait preuve d'une dynamique prodigieuse dans la vie économique. L'intérêt des pouvoirs publics pour ce segment du système productif doit certes se justifier en fonction de l'importance numérique de la population concernée (90 % des actifs occupés); mais il existe de solides justifications pour améliorer la politique de l'emploi et accroître la compétitivité de la production globale. En effet, étant donné l'incapacité du système dit structuré à générer suffisamment d'emplois pour la population active qui entre sur le marché du travail, les opportunités d'occupations productives à l'intérieur des réseaux de production informels permettent de réduire le chômage. De plus, accroître les performances productives des opérateurs revient simplement à améliorer la productivité de l'économie dans son ensemble. Ainsi, les initiatives de formation devraient s'ouvrir à cette partie du système productif selon des modalités complémentaires ou intégrées avec les nombreuses initiatives des ONG spécialisées dans le crédit aux micro-entreprises et l'assistance au développement technologique.

L'ENSEIGNEMENT NON FORMEL ET L'EDUCATION DES ADULTES

** Définition du champ*

L'éducation non formelle couvre toute forme d'apprentissage organisé qui prend place en dehors des structures du système formel et qui aborde les besoins de formation spécifiques de n'importe quel sous-groupe particulier d'adultes ou d'enfants, c'est dire des groupes qui sont rassemblés en vue de l'accomplissement d'un but spécifique d'apprentissage. On a retenu les enfants comme sous-groupe car il y a de nombreuses catégories d'enfants avec des besoins spéciaux parmi lesquels on compte les suragés, les déscolarisés, ou les enfants dans des situations difficiles.

Pour les besoins de la cause on a divisé le champ de l'enseignement non-formel en six domaines qui sont:

- (i) alphabétisation et éducation de base;
- (ii) apprentissage d'habiletés de base (cuisine, couture, travail du bois, etc.);

- (iii) formation pour le développement (formation des animateurs ruraux, agents agricoles, environnement, agents de santé, crédit agricole, etc.);
- (iv) formation pour des populations spéciales (intoxiqué, prisonniers, enfants suragés, etc.);
- (v) éducation civique, et
- (vi) formation continue (pour ceux qui ont déjà atteint un niveau moyen d'éducation).

Les problèmes, contraintes et opportunités évoqués pour l'enseignement technique et professionnel formel s'appliquent entièrement aux domaines (ii) et (vi) du non formel, qui s'insèrent dans la problématique générale de la formation professionnelle. Mais la plupart des observations d'ordre politique et institutionnel présentées ici s'appliqueront à l'ensemble des six domaines.

** Une grande diversité d'acteurs institutionnels*

Les principaux acteurs du non formel, comme dans l'enseignement formel, sont des institutions publiques (MENJS et MSPP), privées ou des ONG. Le groupe le plus large est représenté par les centaines d'ONG qui travaillent en Haïti. A part quelques organisations polyvalentes, telles que CARE ou l'Eglise Méthodiste, la plupart des ONG se consacrent à un public ciblé en relation avec un domaine d'intervention spécifique. C'est le cas de groupes tels que GLAS, le Groupe Lutte Anti-SIDA, ou le Groupe de Réflexion et d'Action pour les Enfants de la Rue (GRAER). Enfin il y a le secteur privé qui comprend des bureaux d'études, des écoles de langue, et un ensemble très hétéroclite de centres de formation professionnelle de toutes sortes.

** Un champ d'intervention très limité des pouvoirs publics*

L'intervention de l'Etat dans le domaine de l'Education non formelle semble se limiter à l'alphabétisation en raison sans doute de l'ampleur et de la persistance de ce problème. Le Secrétariat d'Etat à l'alphabétisation semble limiter son spectre d'action au libellé de l'institution; et la petite unité de non formel fonctionnant à la DEF (MENJS) se concentre seulement sur les cours du soir et des cours d'arts ménagers pour jeunes femmes.

** La dispersion des programmes et des efforts*

L'essentiel des programmes dans le Non Formel est le fait des ONG et dans un moindre degré des Ministères de l'Agriculture et de la Santé. La plupart de ces programmes fonctionnent dans l'ignorance les uns des autres. Il n'y a donc pas d'approche commune en matière de curriculum, d'évaluation et des normes pédagogiques. Chacun établit ses propres besoins et développe ses propres programmes pour des populations-cible séparées, ce qui réduit encore les opportunités de communication. Dans l'ensemble cette fragmentation semble plus relever de l'absence de structure de coordination que d'une mauvaise volonté des acteurs.

** Une approche diversifiée au niveau des ONG*

Il est frappant de constater la similarité des approches adoptées par le Non Formel en Haïti, la plupart s'inspirant du modèle de Paulo Freire qui, au delà de l'enseignement d'un contenu, ajoute le concept de conscientisation, de prise de conscience de ses propres capacités de gérer sa vie. Les trois méthodes d'éducation non formelle utilisées le plus fréquemment sont les suivantes:

(i) L'animation rurale, surtout utilisée dans le domaine de l'éducation pour le développement. Cette formation est très informelle, souvent en plein air dans les champs et implique des chants, des histoires, des discussions de groupe, des visites et des démonstrations: on compte plusieurs milliers d'animateurs dans ce domaine.

(ii) L'éducation à distance, qui a été expérimentée en Haïti avec des succès divers. Normalement chaque station de radio est requise par la loi de consacrer une heure par jour à des émissions éducatives mais cette loi n'est pas appliquée. La Radio Educative a commencé en 1972 au MENJS; elle a des programmes en formation des maîtres, alphabétisation, éducation civique, éducation des parents et une diversité de programmes sur le développement, malheureusement la Radio Educative n'atteint pas l'ensemble du pays. D'une manière générale, les programmes et matériels d'éducation à distance existent mais ne sont pas rassemblés et organisés.

(iii) Il y a enfin les mass media aux fins d'éducation: campagnes nationales sur les droits de l'homme, le SIDA ou l'éducation civique. TV, radio, affiches, banderoles sont les media de choix.

** Le flou de la composante non formelle du sous-système technique et professionnel*

Parallèlement aux deux niveaux formels d'enseignement technique et professionnel, il existe une filière de formation non formelle ouvrant à des possibilités diverses de formation initiale de jeunes et de perfectionnement continu pour adultes dans des centres spécialisés et des entreprises. La création du Centre Pilote de Formation Professionnelle devait en partie répondre à cette catégorie de besoins traditionnellement ignorés par le système éducatif. Dans la réalité, le développement de cet établissement l'a orienté vers le modèle d'un lycée technique, au sens traditionnel du terme, incapable d'imaginer et de conduire les innovations promises par le projet de création. Le Centre Polyvalent de Formation Professionnelle de Carrefour a été créé un peu plus tard pour compenser le biais résultant de cette "perversion". Mais lui aussi est en train de se normaliser en se transformant graduellement en centre technique traditionnel. Il y aurait de tirer les leçons de ce double échec en approfondissant les causes des résistances montrées par le personnel enseignant lui-même, le profil et les attentes de la population étudiante qui fréquente ces institutions etc.

** Des sources de financement diversifiées et pas toujours complémentaires*

L'éclatement des initiatives et l'absence de statistiques les plus élémentaires sur le sous-système n'autorisent pas d'estimations valables sur le volume des financements mobilisés par les différents intervenants. On sait toutefois que la plupart de ces programmes - à l'exception des grandes ONGs internationales et des programmes gérés par des églises- sont dépendants des bailleurs de fonds internationaux, les plus importants étant l'USAID, l'UNICEF, l'UNESCO, et dans une moindre mesure l'OEA, le PNUD et la Pan American Foundation. Le financement provient aussi de diverses sources gouvernementales et privées, d'institutions religieuses et d'organisations philanthropiques. Les gouvernements du Canada, d'Allemagne, de Suisse, de Hollande, et du Japon participent également à des projets non formels. La coordination entre les différents bailleurs de fonds semble difficile et fait cruellement défaut même au niveau de la complémentarité géographique.

VI. LE SOUS-SYSTEME DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR: PROBLEMES, CONTRAINTES ET OPPORTUNITES DE DEVELOPPEMENT

LES PRINCIPAUX DEFIS A RELEVER

A première vue, l'Université haïtienne semble être le siège d'une crise profonde et durable dont les signes les plus évidents semblent être pour le moment la paralysie de l'Université d'Etat et la difficulté des autorités à imposer un cadre approprié pour le développement d'un enseignement supérieur de qualité par les opérateurs privés. Une grande partie des problèmes actuels sont plus conjoncturels que fondamentaux et consubstantiels à notre société. Ce sont les répercussions, au niveau de l'Université, des tendances à la décomposition et des perturbations profondes de la société haïtienne, avec les péripéties d'anarchie, d'excès de l'autorité ou au contraire d'abdication et de démission de l'autorité. Pourtant, ces problèmes ne sont pas, malgré leur persistance et malgré l'apparente difficulté des acteurs à les surmonter, les obstacles les plus importants à l'implantation d'un véritable système universitaire en Haïti. Des défis bien plus grands, résultats d'échecs historiques et des données de l'environnement économique et social actuel, interpellent la communauté académique et les responsables politiques. Une politique nationale de l'enseignement supérieur ne se limite pas à des questions d'objectifs et de gestion, mais se rattache à une conception du rôle de l'institution universitaire dans la vie d'ensemble de la société.

Cette considération peut servir à mettre dans une perspective plus large les inquiétudes aiguës que font naître les défaillances graves de gestion dans notre système universitaire. Les défis suivants paraissent encore plus importants:

** La pression de la demande sociale et ses effets possibles sur la vocation véritable de l'université haïtienne*

La pression des jeunes à la recherche d'une formation universitaire ou supérieure s'est considérablement accrue au cours des dix dernières années. A titre d'indicateur approché, on remarquera que le nombre de diplômés de l'enseignement secondaire s'est accru de plus de 220 % à partir de 1988 passant de 4,860 à 15,649 en 1994. Sous la pression de cette demande aggravée par l'absence d'alternatives d'insertion sur le marché du travail, l'Université haïtienne, en particulier, l'Université d'Etat d'Haïti se trouve ainsi contrainte de servir de structure temporaire pour des milliers de jeunes pour la plupart en quête d'une qualification pour entrer dans le monde productif. L'Université risque ainsi une dénaturation de sa vocation fondamentale en réduisant sa vision de développement à cette seule fonction de production (re)production de qualifications. En plus de l'exigence d'une formation supérieure de qualité et ouverte sur les besoins de développement économique, social et technologique, le pays a besoin d'un système universitaire capable d'élaborer et de renouveler en permanence une réflexion critique sur lui-même et sur la société. Un système universitaire auquel on ne laisse pas d'autre alternative que de gérer une masse croissante de jeunes chômeurs potentiels ne peut que se rabougrir.

** Créer un lieu de communication avec les autres forces de la société*

Lieu d'apparition d'un certain niveau d'information, de réflexion, d'analyse, de distance par rapport aux orientations actuelles de la société. Muette et apparemment aveugle par rapport aux transformations profondes qui affectent la société, l'Université haïtienne semble bien loin de ce prophétisme indispensable qu'une société doit entretenir pour comprendre et maîtriser son évolution à côté des mécanismes de conservation, de transmission et de reproduction.

** L'insertion dans le monde*

Aucune université dans le monde ne peut assurer, quel que soit par ailleurs son niveau de développement et l'importance de ses ressources propres, le maintien de ses acquis et grandir sur le plan de la recherche et de la formation si elle ne s'insère pas dans un réseau actif de coopération internationale. Lieu d'échange culturel de haut niveau avec la communauté internationale, d'ouverture critique du pays aux influences et apports de l'étranger, l'Université doit se qualifier pour être en mesure d'assurer ce dialogue de manière active et constructive.

UNE DUALITE TRES MARQUEE ENTRE LE PUBLIC ET LE PRIVE

** Un stock d'environ 20,000 étudiants également répartis entre le public et le privé*

La configuration de l'enseignement supérieur haïtien s'illustre par:

- un système public constitué de l'Université d'Etat d'Haïti (UEH) et d'une demi-douzaine d'écoles supérieures relevant de différents ministères sectoriels: planification, santé, agriculture.
- un ensemble hétéroclite d'universités, d'instituts et d'écoles supérieures de statut et de qualité variable allant de l'entreprise individuelle lucrative à l'association civile à but non lucratif.

L'ensemble de ce dispositif d'enseignement supérieur (public et privé) regroupe entre 18,000 à 20,000 étudiants dont un peu plus de 10,000 inscrits dans l'enseignement supérieur public. Ils se répartissent principalement dans les onze facultés, écoles et instituts de l'UEH (94%), les autres se retrouvant au CTPEA, à l'Ecole Normale Supérieure, à l'Ecole Nationale Supérieure de Technologie, à l'Ecole Nationale des Arts et dans les Ecoles Nationales d'Infirmières. On considère qu'une moyenne variant entre 8,000 et 10,000 étudiants fréquentent l'enseignement supérieur privé, le dénombrement précis étant rendu difficile par le caractère volatile d'un grand nombre des établissements du secteur particulièrement frappés par la crise des dernières années. Ces étudiants sont répartis sur une cinquantaine d'établissements, mais en réalité une demi-douzaine dont les effectifs vont de 500 à 1000 étudiants regroupent l'essentiel de la population étudiante inscrite dans le secteur privé (67%) .

** Un sous- système en pleine croissance*

L'explosion de la demande sociale a eu pour conséquence l'accroissement significatif des candidats à la recherche d'une place à l'enseignement supérieur en particulier à l'Université d'Etat. Au niveau de l'UEH, les effectifs actuels traduisent une augmentation de 90% par rapport aux effectifs de 85/86. La saturation de la capacité d'accueil de l'UEH et la forte sélection à l'entrée ont entraîné un déséquilibre au niveau de la relation offre/demande d'éducation. En outre, elles favorisent l'apparition sur le marché d'un nombre croissant d'établissements privés d'enseignement supérieur. Les effectifs étudiants inscrits dans l'enseignement privé sont passés de 2,053 en 1984-1985 à plus de 8,000 soit une augmentation de 290%.

** Les universités et écoles supérieures privées: un phénomène nouveau, mais en croissance continue*

L'apparition d'un grand nombre d'universités et d'écoles supérieures privées est en effet un phénomène relativement récent qui a atteint son point culminant au cours de ces dix dernières années pour répondre à la pression de la demande sociale. Près de 80% des établissements existants ont été créés après 1984. Il y a dix ans le poids relatif du privé dans l'offre d'enseignement supérieur était seulement de 14%; en 1995, les effectifs étudiants inscrits dans un établissement privé représentent 43 % de la population universitaire. La persistance de la crise de l'UEH joue certes en faveur de cet accroissement; mais les capacités d'accueil limitées de l'UEH et la faible probabilité d'investissements publics dans ce système sont de nature à encourager l'accroissement de l'offre privée d'enseignement supérieur.

DES MISSIONS A CLARIFIER

** Le besoin d'une politique de développement de l'enseignement supérieur et universitaire*

La prolifération des écoles supérieures et universités privées dont la plupart s'implantent et entrent en opération sans attendre l'autorisation de fonctionnement du ministère, la difficulté pour les autorités de traiter les nombreuses demandes d'accréditation appellent de toute urgence une action de l'Etat pour clarifier les règles du jeu et définir une politique nationale d'enseignement supérieur. Au delà des problèmes d'organisation et de gestion qui semblent paralyser l'effort public dans ce domaine se pose le besoin de construire une vision du système universitaire à développer en Haïti conciliant les fonctions de développement de la recherche, de promotion de la culture, de formation des cadres supérieurs et de promotion sociale. Cette politique doit définir également le cadre dans lequel l'enseignement supérieur privé est appelé à se développer en précisant le rôle du ministère et celui du Conseil de l'UEH. Les éléments de cette politique doivent prendre en compte les dispositifs institutionnels à mettre en place, les procédures de régulation des institutions privées, des mécanismes de financement ouverts au secteur privé susceptibles de favoriser l'efficacité, la qualité et l'accessibilité, les conditions d'exercice de l'autonomie académique et administrative de l'Université d'Etat. La Constitution subordonne la décision d'octroi de la licence de fonctionnement aux universités privées à l'avis technique du Conseil de l'UEH, mais la responsabilité de cette décision incombe au ministère et la plupart des acteurs estiment que la gestion du dossier de l'enseignement supérieur doit être pilotée par le ministère à travers une structure spécialisée.

** Un besoin de rationalisation des structures et des programmes de l'UEH*

Le morcellement géographique de l'UEH avec des facultés et écoles supérieures réparties sur des lieux différents n'est pas un problème en soi. Le problème véritable est l'absence d'unité de vision et d'un projet stratégique pour le développement de l'institution. La structure académique et les procédures opérationnelles restent, en dépit de quelques efforts isolés d'innovation, fondamentalement tributaires du cadre général proposé par le décret - loi du 16 décembre 1960. La création et /ou la transformation de facultés et instituts s'est opérée d'une manière anarchique en fonction de l'influence politique des acteurs intéressés. Des facultés instituées comme telles auraient normalement dû se développer comme départements à l'intérieur d'institutions existantes. Il en résulte des duplications de structures génératrices d'inefficacité et de gaspillage des ressources.

LES PERFORMANCES DES ACTEURS

** Des programmes peu diversifiés tant au niveau public que privé*

L'Université d'Etat et les écoles supérieures publiques proposent un peu plus d'une quarantaine de programmes de formation limités pour la plupart au niveau de la licence. La recherche est pratiquement absente et la seule formation doctorale est administrée par la Faculté de Médecine sur un programme de six années non sanctionné par une thèse. Les programmes sont très peu diversifiés; à l'exception de quelques initiatives limitées (pour la plupart dans le secteur privé), les formations courtes sont très peu développées, les programmes de licence n'offrant pas de sortie intermédiaire. L'expérience amorcée avec la création de l'Ecole Nationale Supérieure de Technologie qui assure la formation en trois ans de techniciens supérieurs semble ouvrir la voie dans une direction prometteuse: elle correspond à la fois aux besoins du marché pour des cadres intermédiaires et aux aspirations d'un nombre croissant d'étudiants désireux d'acquérir une qualification en vue d'une insertion rapide dans la vie professionnelle.

** Des effectifs proches des seuils de saturation et une répartition très inégale dans les différents programmes publics*

Les effectifs étudiants étaient déjà dès 1993 voisins ou au dessus des seuils de saturation pour plusieurs facultés publiques. C'est notamment le cas pour l'INAGHEI, la Faculté de Droit et des Sciences Economiques et la Faculté d'Ethnologie. Cet accroissement spectaculaire des effectifs est surtout une conséquence de l'initiative du gouvernement de facto pour réduire la pression des jeunes sur le marché du travail et renforcer le contrôle politique sur l'Université d'Etat. Mais indépendamment de cette intrusion la tendance à l'accroissement des effectifs reflète une évolution importante de la demande sociale dont la pression sur les structures de l'enseignement supérieur ne peut que s'accroître sur les prochaines années. Les effectifs étudiants de l'UEH sont passés de 4,513 étudiants en 1984-85, à 6,278 en 1989-90, et à plus de 9,782 inscrits en 1994-95, une légère réduction par rapport à 1993-94 (formations courtes de 2 années en faculté des sciences et en médecine exclues). Cette augmentation est considérable, 56% en 10 ans alors que la capacité d'accueil n'a pas augmenté. L'INAGHEI, la Faculté de Droit et des Sciences Economiques, la Faculté d'Ethnologie, la Faculté des Sciences Humaines et de Linguistique Appliquée reçoivent 76% des étudiants. A elle seule, l'INAGHEI abrite 33% de l'effectif total. La proportion des étudiants en science (médecine, odontologie, sciences et disciplines scientifiques de l'ENS) ne représente que 18% du total. Si l'on suppose que la répartition dans les sections scientifiques de l'ENS n'a pas

changé, cela représente une réduction par rapport aux 24% en sections scientifiques qui prévalaient en 1989-90.

** La pauvreté des systèmes d'information dans le public comme dans le privé*

C'est une faiblesse générale du système éducatif haïtien. Le Rectorat ne possède pas d'information sur les établissements privés à l'exception des données transmises spontanément par les établissements pour appuyer leur demande de licence de fonctionnement. La plupart des établissements visités ne sont pas en mesure de produire des informations à jour sur leur fonctionnement, faute d'un système interne pour organiser et traiter ces informations. Cette difficulté est un signe de déficience managériale illustrant la faiblesse de la planification et l'incapacité d'agir sur les variables qui contrôlent l'existence même de l'établissement. La grande volatilité des initiatives privées caractérisée par la disparition ou l'entrée en hibernation pour des périodes plus ou moins longues de certains établissements n'est pas sans relation avec ces faiblesses managériales.

** Une formation de qualité inégale*

La plupart des institutions du secteur privé font face à des difficultés importantes qui influencent négativement la qualité de l'enseignement dispensé. La majorité fonctionnent dans des installations précaires non prévues à cet effet ou doivent partager des locaux saturés avec des écoles primaires ou des collèges secondaires qu'elles utilisent en grande partie le soir lorsque l'espace occupé par ces dernières devient plus dégagé. Le matériel didactique et les laboratoires font cruellement défaut sans qu'une bibliothèque puisse compenser l'effet de cette pénurie, les rares volumes disponibles à l'établissement n'étant pas mis à la disposition des étudiants.

Il n'existe pas un corps professoral permanent et les dirigeants eux-mêmes ne consacrent qu'une partie de leur temps à la gestion de l'institution après les heures de bureau. Les conséquences de ces limitations sont multiples. On retiendra en particulier:

- (1) un encadrement faible des étudiants dépourvus de recours didactique en dehors des relations limitées et parfois volatiles qu'ils entretiennent avec le professeur pendant les heures de cours;
- (2) l'absence ou l'insuffisance de travaux personnels - et partant une charge de travail trop faible pour l'étudiant- faute par les chargés de cours de disposer du temps d'encadrement ou de correction nécessaire;
- (3) la faiblesse des structures administratives et des procédures managériales liées aux besoins de limiter les charges de structure.

Toutefois quelques rares institutions privées récemment implantées (comme l'Université Quisqueya) font preuve d'un grand professionnalisme dans la gestion et atteignent déjà un niveau de qualité comparable à celui d'institutions internationales réputées. Le sort de l'UEH est à plaindre par suite de l'érosion qui affecte une institution naguère réputée pour la qualité de certaines de ses facultés.

** L'absence d'un corps professoral à plein temps*

Les fichiers de rémunération du Rectorat de l'UEH font état de l'existence de 856 enseignants ce qui équivaut à 1 enseignant pour 12 étudiants. Ce taux est extrêmement généreux pour un enseignement supérieur qui n'a aucun programme de doctorat et qui ne produit que quelques maîtrises et où les enseignants ne font pratiquement pas de recherche. En réalité, un examen plus approfondi de l'état d'émargement montre que les enseignants sont comptabilisés par chaire d'enseignement-- une chaire étant équivalente à une charge horaire variant entre 3 et 5 heures selon le cas-- en raison de la présence du même personnel dans des établissements différents. Les universités et écoles supérieures privées recrutent leurs enseignants dans le même bassin de ressources ce qui aboutit à une saturation de l'emploi du temps des professeurs les plus qualifiés. Moins de 10% des professeurs dénombrés possèdent un doctorat et ces derniers ne se différencient des autres par aucun statut particulier.

La formule de professeur à plein temps n'existe pratiquement pas bien qu'elle ait été expérimentée avec succès par la Faculté d'Agronomie dans la première moitié des années 80. D'autres établissements comme la Faculté des Sciences ont expérimenté avec plus ou moins de succès une formule moyenne en engageant des professeurs à mi-temps. Certains établissements nouveaux sur le marché semblent accorder une importance primordiale à la mise en place d'un corps professoral à plein temps. Une partie des progrès dans la qualité de la formation dispensée dans ces établissements résulte de cet effort.

** La situation des diplômés*

Les diplômés¹ de l'enseignement supérieur public avoisinent un millier par an, les disciplines les plus prolifiques étant le Droit (33%), l'ethnologie et les sciences humaines (42%) . Les disciplines comme les sciences, la linguistique et l'odontologie accusent les performances les plus faibles avec respectivement: 5.5% ,2.1%, et 2.0% . Les diplômés de l'enseignement privé ne sont pas connus. En l'absence d'informations sur la capacité du marché du travail, il est difficile d'apprécier ces chiffres en termes relatifs appropriés.

** Le faible niveau de recrutement des étudiants*

Les perturbations politiques de ces huit dernières années ont considérablement contribué à la dégradation du système éducatif. On assiste à une érosion de qualité dont les effets sont visibles à partir des examens d'entrée à l'Université. Certaines universités privées ainsi que des facultés de l'UEH sont obligées d'organiser des cours de mise à niveau systématique pour les étudiants inscrits en première année.

** Une très faible ouverture sur l'environnement*

L'enseignement supérieur et l'Université d'Etat en particulier semblent continuer d'exister dans l'indifférence par rapport aux besoins en qualifications de l'administration et du secteur privé. Ce dernier fait de plus en plus appel à des cadres étrangers pour des formations que le secteur est pourtant en mesure d'organiser sans investissements nouveaux significatifs alors que, à l'inverse, les

¹ En réalité on fait référence ici au nombre de sortants du système non nécessairement détenteurs d'un diplôme, l'octroi de celui-ci étant assujéti à la soutenance d'un mémoire de fin d'études qui est généralement disponible longtemps après l'achèvement des études.

diplômés des facultés et écoles supérieures ont du mal à trouver du travail dans leur spécialité. Par ailleurs, l'Université a traditionnellement été indifférente par rapport au développement du système éducatif dans son ensemble. Elle s'est trouvée exclue de la conception et de la mise en oeuvre de la Réforme Educative de 1982 en dépit de l'énorme potentiel humain dont elle disposait. Il existe des domaines (par exemple en sciences humaines) dans lesquels les universités haïtiennes pourraient développer des programmes de recherche susceptibles de leur accorder une reconnaissance et une compétence distinctive sur le plan international.

LES REALITES FINANCIERES

** Une augmentation sans précédent des crédits budgétaires publics mais une efficacité douteuse*

L'Université d'Etat dépense une moyenne de 8,644 Gourdes par étudiant avec un budget s'élevant pour le présent exercice à 84,552,000 gourdes soit un peu plus de 20% de l'ensemble du budget du ministère de l'Education. Ce montant représente également 54.5% du budget de l'enseignement fondamental, 96.5% de celui de l'enseignement secondaire et 3.77 fois celui de l'enseignement technique et professionnel. Par rapport à l'exercice précédent ce budget représente une augmentation de 112% ; il représente aussi un peu plus de 4 fois le budget de 90. En termes d'efficacité budgétaire, on constate également une nette amélioration par rapport aux années précédentes avec un ratio fonctionnement/dépenses totales de 29.4%. Ce ratio était toujours de l'ordre de 6% et 7% au cours des exercices précédents.

Cette amélioration dans l'efficacité du budget n'est peut être qu'apparente. En effet, les salaires et le fonctionnement étant décaissés selon des procédures budgétaires et en dehors du contrôle réel du rectorat de l'UEH, la conséquence est que les établissements ont rarement accès au budget de fonctionnement qui leur est alloué. Dans le meilleur des cas, par le jeu des rétentions de réquisitions à la Direction du Budget ou à la Direction du Trésor du Ministère des Finances, les institutions arrivent au mieux à débloquer entre 30 et 50% des frais de fonctionnement inscrits au budget.

** Un budget très peu équilibré pour l'UEH*

Il existe des écarts considérables entre les budgets alloués aux différentes facultés. Le rapport dans la répartition entre les différentes institutions varie de 1 à 7, la Faculté d'Agronomie et la Faculté des Sciences se retrouvant avec la part la plus élevée avec 12 millions de gourdes chacune. Les allocations les plus faibles vont à l'IERAH et à la Faculté de Linguistique Appliquée avec respectivement 2.0 et 2.5 millions chacune. Si l'on considère les dépenses par étudiant, celles-ci varient dans des proportions allant de 1 à 12. Il ne semble pas que les critères de répartition soient liés aux effectifs ou à un autre indicateur mesurable. Le pouvoir de négociation de chaque directeur ou doyen semble constituer l'atout déterminant.: la Faculté d'Agronomie reçoit plus de 12 fois plus que l'INAGHEI. En réalité, ce ratio est encore plus élevé si l'on tient compte du fait que la Faculté d'Agronomie perçoit 1.500.000 gourdes du Ministère de l'Agriculture et une allocation alimentaire financée par le programme PAM, allocation qui est utilisée pour alimenter le restaurant de la faculté où les étudiants paient le repas 2 gourdes au maximum, prix qui est subventionné à 90%. Les étudiants de la Faculté d'Agronomie sont les seuls à recevoir une allocation de 200 gourdes par mois. Si chaque étudiant coûtait ce que coûte un étudiant en agronomie, le budget total de l'Université d'Etat serait de 380 millions de gourdes, soit plus de 4 fois plus qu'il ne l'est. De tels écarts peuvent sembler injustifiés. Il faut noter, cependant, que les diverses formations engendrent des coûts qui

varient souvent de 1 à 10. C'est le cas en France en ce qui concerne les différences entre les formations d'ingénieur et celles de lettres. C'est aussi le cas aux Etats Unis. Il serait donc hâtif de conclure que les coûts de la Faculté d'Agronomie sont nécessairement trop élevés. Pour véritablement évaluer un tel coût, il faut également tenir compte des services rendus (rentabilité externe). Un rendement externe élevé peut justifier des coûts unitaires élevés.

** Des coûts de fonctionnement variant du simple au double au sein du secteur privé*

Les dépenses directes de scolarité pour un étudiant (à l'exclusion des autres coûts directs tels les livres, le transport et la nourriture) varient entre 3,800 Gdes et 8,000 Gdes par an. Les dépenses moyennes par étudiant calculées sur un échantillon d'établissements parmi les plus fréquentés montent à 5,000 Gdes par an. Ces coûts prennent en compte les frais généraux annuels et les droits de scolarité payés sur une base fixe mensuelle ou en fonction des crédits. Le prix d'un crédit varie normalement entre 100 Gdes et 250 Gdes avec une moyenne de 154 Gdes par crédit. Sur la modalité de paiement par fractions mensuelles, la moyenne est de 370 Gdes par mois avec un pic allant jusqu'à 500 Gdes par mois pour une formation dans le domaine médical.

Ces coûts sont relativement peu élevés par rapport aux coûts unitaires réels supportés par les institutions. Les revenus sont voisins des points morts et correspondent à des cash flow très sensibles qui rendent la trésorerie des institutions vulnérables à tout retard ou défaut de paiement dans la scolarité. La plupart des responsables interrogés estiment que plus d'un tiers des étudiants font face à des difficultés de paiement et assimilent plus de 15 à 20% des causes d'abandons à des problèmes de financement.

** Des sources de financement peu diversifiées*

La principale source de financement de l'UEH reste le budget de l'Etat. Quelques tentatives ont été effectuées dans le passé pour partager les coûts de la formation avec les bénéficiaires moyennant le paiement de frais annuels très modiques par les étudiants. L'impopularité de cette mesure dans la communauté étudiante semble faire décliner cette source bien qu'elle ait représenté dans certains cas la seule source de financement pour certaines facultés touchées par la crise.

La quasi-totalité des institutions privées de formation fonctionnent sans subvention de l'état ou d'autres bailleurs de fonds et n'ont pour unique source de financement que les revenus provenant des droits de scolarité. Plus récemment, un certain nombre d'établissements (dans la catégorie des établissements d'enseignement commercial) ont commencé à développer des séminaires de formation continue pour des cadres. Mais en dépit des succès annoncés par une telle initiative les revenus générés sont encore peu significatifs.

LES OPPORTUNITES DE DEVELOPPEMENT DU SOUS SYSTEME

** La lourde contrainte des investissements de départ mais des possibilités de partenariat avec les entreprises*

La mise en place d'une infrastructure universitaire exige des ressources d'investissement importantes en général hors d'atteinte des promoteurs qui mettent en commun leurs ressources propres pour le lancement du projet. La stratégie adoptée est en général sur le modèle d'une implantation graduelle durant laquelle les promoteurs cherchent à dégager des excédents de ressources pour accélérer les investissements de croissance. Pour ces raisons, très peu d'établissements semblent offrir les conditions appropriées au niveau infrastructure et équipement pour accueillir une formation de qualité. Toutefois, le modèle de partenariat Educat-Université Quisqueya semble proposer une voie prometteuse pour générer les ressources nécessaires au lancement initial grâce à la mobilisation de capitaux publics à travers une société anonyme.

Il faut souligner également qu'un petit nombre d'institutions même avec des ressources limitées font preuve d'un professionnalisme et d'un engagement inouï. Elles ont commencé à mettre en place un embryon de corps professoral et de personnel administratif à plein temps et s'efforcent en particulier d'accroître les ressources documentaires ainsi que les laboratoires particulièrement dans le domaine de l'informatique. Elles s'efforcent de se brancher sur des réseaux d'institutions étrangères et internationales (certaines sont membres de l'AUPELF/UREF, de l'UNICA, de l'OUI) amorcent des coopérations avec des institutions étrangères et commencent à bénéficier même en nombre limité d'apports additionnels en ressources humaines ou autres.

Il va de soi que ces efforts et initiatives venant du secteur privé contribuent à créer les conditions véritables pour un développement de l'enseignement supérieur dans le cadre duquel la compétition pour attirer les bons étudiants et les professeurs qualifiés ne peut que jouer en faveur de la qualité et de l'efficacité.

** La responsabilisation des usagers*

Il est déjà connu que l'enseignement supérieur et universitaire représente l'ordre d'enseignement avec les taux de rendement interne privés les plus élevés. A ce titre, l'efficacité dans l'allocation des ressources publiques commande une plus grande responsabilisation des bénéficiaires dans le financement de ce niveau de formation. Ces considérations sont d'autant plus pertinentes dans le contexte haïtien que la structure de financement de l'éducation par les parents obéit à un modèle inverse des courants usuels dans lequel l'effort de financement est d'autant moins élevé que le niveau d'enseignement concerné est plus élevé. Ce schéma signifie simplement que la société impose aux plus démunis un transfert de revenus en direction des classes les plus aisées. Ces anomalies sont susceptibles de durer parce que les classes bénéficiaires ont en général vis-à-vis des pouvoirs politiques un pouvoir de négociation plus important. Le refus des étudiants de l'UEH de contribuer au financement de leur formation participe de cette logique de défense des privilèges. A cause de ces considérations, les réponses spontanées générées par le milieu à travers des initiatives privées pour mettre en place des formations universitaires de qualité sont pleines de promesses pour la communauté et devraient capter par conséquent l'appui des pouvoirs publics grâce à leur potentiel d'équité et d'efficacité. De tels choix ne dispensent pas l'Etat de sa responsabilité en faveur de la promotion sociale, responsabilité qui doit s'exprimer à travers des initiatives pour favoriser

l'accessibilité des meilleures formations aux étudiants défavorisés. C'est dans ce cadre que des outils tels que bourses et programmes de crédit éducatif doivent se situer.

VII. RECOMMANDATION D'UNE STRATEGIE

La société haïtienne investit des ressources énormes dans l'éducation. Comme cela a été souligné ailleurs les efforts des parents représentent un peu plus de 85% des contributions financières injectées dans le système. Cette grande vigueur de l'initiative privée ne met pas en question la vocation légitime du Ministère de l'Education de piloter l'ensemble du système éducatif. Cependant, n'ayant pas le contrôle de l'allocation des ressources affectées au système, l'un des objectifs les plus réalistes et aussi les plus importants à poursuivre est la recherche de l'optimisation de l'emploi des ressources mobilisées au niveau national pour l'éducation. Ce choix impliquera pour le Ministère une triple démarche: a) repositionnement de son propre rôle dans le milieu pour devenir le régulateur d'un dispositif d'éducation dont les frontières se situent au delà des seules écoles publiques; b) la mise en place de dispositifs pour garantir la qualité et l'accessibilité de l'éducation aux différents paliers du système. c) le rééquilibrage de ses propres ressources internes afin de refléter dans le financement les priorités reconnues aux différents niveaux et types d'éducation et d'accroître du coup l'efficacité de l'emploi de ses ressources.

Par exemple, comme suggéré dans les nombreux groupes de discussion animés par les consultants, le renforcement et l'application rigoureuse des procédures d'accréditation (octroi et retrait de la licence de fonctionnement) et de certification (examens d'état), l'assujettissement de la subvention à des critères d'efficacité pédagogiques sont des outils capables d'influencer positivement la qualité de l'éducation en contribuant à l'amélioration des services des écoles. De même, le recours à des mécanismes diversifiés de financement de l'enseignement supérieur et de l'enseignement technique au travers d'instruments du type crédit éducatif peut contribuer à accroître l'accessibilité et l'efficacité.

Cette partie résume les principales recommandations inspirées par l'état des lieux dessiné par le diagnostic. Elles s'adressent aux élaborateurs du Plan qui ont encore à les confronter avec d'autres groupes d'acteurs pour tester et/ou valider leur pertinence et leur faisabilité. Mais elles peuvent également servir dans le court terme au ministère pour projeter un éclairage additionnel sur les efforts en cours pour l'amélioration continue de l'éducation. Dans l'ensemble, la plupart des recommandations retenues procèdent des nombreux échanges conduits avec les acteurs du système à différents niveaux d'intervention et de responsabilité. Elles sont en quelque sorte, dans l'état actuel, un point de convergence auquel la plupart des acteurs rencontrés pendant le diagnostic sont parvenus dans le cours des discussions de groupes, ateliers et panels.

RECOMMANDATION NO 1 Développer des outils de contrôle de la qualité

Pour améliorer la qualité de l'éducation le Ministère devrait élaborer et mettre en oeuvre une stratégie de contrôle et de supervision utilisant (i) la subvention avec condition; (ii) l'octroi de l'autorisation de fonctionnement; (iii) les examens d'état et, (iv) la création de commissions pédagogiques.

Le MENJS dispose déjà de plusieurs outils appropriés à cet objectif même si certains d'entre eux demanderaient à être explicités en des termes plus opérationnels. Un premier outil est la subvention et le respect des conditions qui y président. Il faut développer une politique d'octroi de la subvention basée sur des critères de pertinence (en fonction des niveaux, des types et des modalités de formation

à prioriser dans telle ou telle région) et de qualité (qualifications du corps enseignant et de la direction, respect des normes pédagogiques et des programmes etc).

Un deuxième outil est l'accréditation c'est à dire l'octroi ou le retrait aux écoles privées de la licence ou autorisation de fonctionner, lequel est soumis à une série de critères. Ces critères existent (quoique pas encore promulgués) et sont pris en compte par le BCEP. L'efficacité de ce mode de contrôle requiert une capacité de supervision de loin supérieure à celle existant actuellement.

Un troisième outil de contrôle de la qualité est l'examen d'état dans la mesure où celui-ci est composé de façon appropriée et appliqué avec rigueur. Toutefois, pour que les examens d'état constituent un test de validité interne du système, plusieurs conditions doivent être réunies: (i) d'abord les communautés locales de parents doivent être informées des résultats dans toutes les écoles de leur district, (ii) elles doivent être convaincues de la validité des résultats, (iii) et enfin elles doivent être informées de la relation entre ces résultats aux examens et la qualité des services offerts dans les écoles.

Enfin, un dernier outil est l'exigence de constitution au sein de chaque école d'une commission pédagogique destinée à encadrer la direction dans l'application des programmes et la recherche de l'amélioration continue. L'avantage de ce dernier outil est de translater l'exigence du contrôle de la qualité au niveau de l'opérateur lui-même réduisant ainsi le besoin de la supervision externe.

Il est suggéré que le MENJS, en collaboration avec les réseaux privés, mettent en oeuvre une stratégie d'utilisation combinée de ces quatre instruments de contrôle de la qualité et rationalise à cet effet l'utilisation de leur personnel d'encadrement (inspecteurs et conseillers pédagogiques des DDE et moniteurs des réseaux privés).

RECOMMANDATION NO 2 Renforcer et consolider les réseaux privés

Le Ministère devrait encourager la création de réseaux décentralisés pour l'amélioration de la qualité des services pédagogiques. La décentralisation amorcée avec le renforcement des pouvoirs et des capacités d'intervention des Directions Départementales d'Éducation (DDE) est sans aucun doute l'un des faits les plus déterminants dans la stratégie du ministère pour accroître l'efficacité du système du système éducatif. L'amélioration de la qualité peut se faire à travers l'exploitation de réseaux d'écoles appelés à remplir la fonction de relais institutionnels pouvant potentiellement prolonger le contrôle du ministère sur les écoles et faciliter l'implantation de nouvelles habitudes pédagogiques. Le recours aux réseaux comme canal d'interactions du ministère avec les écoles réduit pour ce dernier les coûts de gestion du système tout en misant sur le potentiel d'efficacité du fait de la proximité des organisations intermédiaires avec les écoles affiliées.

Traduites en termes opérationnels, la recommandation précédente pourrait impliquer pour les acteurs certains des objectifs suivants:

1. Renforcer les liens entre les moniteurs du privé et les inspecteurs des DDE de manière d'une part à s'assurer d'une plus grande cohérence dans le type de supervision et d'encadrement donné aux écoles et d'autre part mieux définir les rôles respectifs de l'État et du secteur privé dans l'amélioration de la qualité de l'enseignement.

2. Fournir un appui aux structures locales émanant de la base et répondant à des insuffisances des réseaux nationaux, à travers une DDE décentralisée et dotée des moyens d'action appropriés.

3. Redéfinir le rôle de la FONHEP pour se concentrer sur les activités pour lesquelles elle a une expertise distinctive tel le développement de curriculum, l'élaboration de programmes de formation et l'évaluation des enseignants et des élèves. Ce nouveau rôle de la FONHEP pourrait s'approcher de celui d'un institut privé de recherche pédagogique répondant à des besoins spécifiques des directions centrales du MENJS ou des DDE.

RECOMMANDATION NO 3 Renforcer les capacités institutionnelles dans le domaine de l'analyse des politiques et de la planification stratégique

Le Ministère devrait renforcer sa capacité dans le domaine de la planification stratégique et de l'analyse des politiques. En particulier, l'exigence de constitution d'un système d'informations fiables sur le fonctionnement et les performances du système est cruciale et la mise en place d'un tel dispositif ne peut être différé. La Direction de la Planification possède le potentiel nécessaire pour entreprendre et devrait être investi sans délai du mandat et des ressources pour piloter cette initiative. Les réseaux privés devraient simultanément, en concertation avec le ministère, réviser ou améliorer leurs systèmes d'informations pour les ajuster au cadre général à mettre en place.

RECOMMANDATION NO 4 Diversifier des mécanismes de financement de l'éducation

Le ministère de l'éducation devrait diversifier les mécanismes de financement de l'éducation notamment en exploitant les opportunités existantes pour les ordres d'enseignement technique et supérieur. Le recours aux mécanismes de crédit éducatif peut contribuer à accroître l'accessibilité et l'efficacité. La mise en oeuvre de ces programmes pourrait bénéficier de l'expérience accumulée par la plupart des pays de la région qui pratiquent de tels mécanismes depuis plus de vingt ans. Un deuxième mécanisme à considérer est le développement des services à la communauté (formation, recherche et expertise conseil pour l'Université; réalisation de travaux productifs dans les ateliers des centres de formation professionnelle).

RECOMMANDATION NO 5 Renforcer la communication et la concertation

Le ministère devrait développer et renforcer des mécanismes permanents de communication et de concertation entre les acteurs. Cette recommandations'appliquera selon des modalités différentes en fonction de l'ordre d'enseignement considéré.

Il convient d'améliorer la communication entre la direction centrale et les départements et de renforcer l'appui institutionnel aux DDE de façon à les soustraire de l'influence du Délégué et des interventions de ce dernier dans la gestion éducative.

Il convient de sensibiliser la communauté et de l'impliquer dans l'exercice de la responsabilité éducative. En particulier, chercher la collaboration des parents en les associant aux décisions de l'école et en les faisant, au besoin, bénéficier des opportunités de formation et d'animation que représente l'école comme lieu de rencontres sociales et culturelles.

Il convient de renforcer les mécanismes de concertation entre le secteur public, les entreprises et les travailleurs dans la définition, le suivi et l'évaluation des politiques de formation professionnelle. De nombreuses formules de concertation tripartite existent dont certaines ont déjà été expérimentées avec succès. L'état doit prendre l'initiative de provoquer et de maintenir le partenariat avec les autres acteurs sociaux à la fois pour des raisons d'efficacité mais aussi parce que de tels mécanismes contribuent à développer un climat de dialogue social constructif.

RECOMMANDATION NO 6 Articuler les niveaux d'enseignement et rationaliser les contenus en fonction des débouchés du marché de l'emploi et du secteur productif

Il existe un besoin urgent de clarification de l'Ecole Fondamentale afin de préciser pour tout le monde sa durée, l'organisation pédagogique et administrative prévue ou recommandée pour sa mise en oeuvre. De façon plus générale, des structures d'accueil, répondant à une politique rationnelle de gestion du phénomène des élèves surâgés, devraient être mises en place pour décongestionner les écoles de type formel, lesquelles pourraient ainsi accueillir les élèves plus jeunes répondant aux critères d'admission à l'Ecole Fondamentale. Parallèlement, l'élaboration d'un curriculum accéléré pour les surâgés du système devrait permettre à moyen terme d'en réduire le nombre jusqu'à l'éradication à long-terme de ce phénomène très gênant pour l'accès et le cheminement normal des enfants d'âge scolaire.

L'enseignement secondaire haïtien actuellement se caractérise principalement par: (i) l'augmentation continue du nombre d'élèves et leur accueil principalement dans des établissements privés; et (ii) la linéarité de la formation qui ne comporte aucune voie de sortie vers la vie professionnelle et n'offre pas d'alternative en dehors de l'entrée à l'université. Il faut sortir des sentiers battus tout en étant ouvert aux expériences des autres pays pour redéfinir les filières de formation technique sur une base plus cohérente. Les économistes, le monde des affaires, les éducateurs et les parents devraient être plus largement consultés avant de décider des modes et des types de formation professionnelle à mettre en place.

RECOMMANDATION NO 7 Renforcer et rationaliser la formation des cadres à tous les niveaux

Former le personnel du MENJS et les DDE dans le domaine des tâches administratives, organisationnelles et de supervision. On pourrait envisager (a) de former le staff en techniques de supervision et de planification comme un moyen d'accompagnement du processus de décentralisation des activités; et (b) former le staff à l'utilisation des statistiques et l'exploitation des données collectées sur le terrain afin de mieux connaître l'efficacité interne et externe, les performances des étudiants, les faiblesses et forces du curriculum etc.(c) de concentrer , au niveau des écoles, les actions autour du directeur et de le former à ce qu'il devienne un point focal dans le processus de transformer et de maintenir l'école en un réel centre d'apprentissage.

RECOMMANDATION NO 8 Revaloriser la fonction enseignante

Les deux principaux problèmes identifiés en rapport avec la fonction enseignante, à savoir la faible qualification des instituteurs et leur extrême mobilité, ne sauraient trouver une solution que dans la revalorisation de la fonction enseignante. Les décisions ad hoc d'ajustement salarial doivent être pensées dans un cadre global prenant en compte le statut de l'enseignant et l'exigence, en contrepartie, d'une disponibilité plus grande pour la classe et d'un engagement pour la qualification continue. En ce sens, la révision et la mise en application des statuts de l'enseignant demeurent une condition sine qua non pour attirer plus de ressources humaines qualifiées vers la profession et porter la masse des enseignants actifs mais non qualifiés à participer aux diverses actions de formation.

Un plan concerté avec les différents partenaires de l'éducation devrait permettre d'adopter une stratégie appropriée afin d'arriver, d'ici 2004, à une éradication de la gentry des maîtres non qualifiés. La DFP devrait disposer de structures adéquates pour coordonner la mise en oeuvre de ce plan d'action et apporter l'encadrement nécessaire aux différents partenaires concernés, en particulier ceux du secteur privé.

BIBLIOGRAPHIE DE REFERENCES

1. GOUVERNEMENT D'HAITI

Gouvernement d'Haiti (septembre 1979), *Loi organique du 18 septembre 1979 modifiant la structure organique du département de l'Education Nationale.*

Gouvernement d'Haiti (septembre 1982), *Loi organique du 19 septembre 1982 sur le statut général de la fonction publique haïtienne.*

Gouvernement d'Haiti (mars 1985), *Décret du 14 mars 1985 organisant la formation professionnelle.*

Gouvernement d'Haiti (mai 1989), *Décret du 8 mai 1989 adaptant les structures organisationnelles du MENJS.*

Gouvernement d'Haiti (février 1995), *Budget de l'Etat 1994-1995.*

Gouvernement d'Haiti / Ministère de la Planification et de la Coopération externe (décembre 1994), *Programme d'Investissement Public.*

Gouvernement d'Haiti / PNUD / OEA (1994), *Programme d'urgence pour le soulagement de la pauvreté: transition entre assistance humanitaire et programme de reconstruction, 1 décembre 1994 - 31 mai 1995 (Vol. I et II).*

Gouvernement d'Haiti (1994-1995), *Loi de Finance (budget).*

Institut Haitien de Statistique et d'Information (1992), *Tendances et Perspectives de la Population d'Haïti au niveau régional 1980-2005 (Département, Arrondissement et Commune).*

2. MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

MENJS (s.d.), *Propositions de restructuration du Ministère.*

MENJS (juillet 1989), *Les dépenses du Ministère de l'Education Nationale (analyse budgétaire et procédures) (A. Girard).*

MENJS (1991-92), *Mise en place de la Carte Scolaire de l'Enseignement Primaire et Fondamental (Enquête exhaustive).*

MENJS (juillet 1992), *Manuel de Gestion du MENJS.*

MENJS (1993), *Plan d'opérations 1993-1995.*

MENJS (1993-1994), *Série de circulaires sur les examens nationaux.*

MENJS (1994), *Présentation des attributions du BUNEXE.*

MENJS (1995), *Cadre de référence pour l'élaboration du Plan de Développement du système éducatif.*

MENJS /BCEP (1993), *Recensement des Ecoles Privées (1992-1993).*

MENJS / BCEP (1994a), *Circuit de traitement des dossiers de demande de licence.*

MENJS / BCEP (1994b), *Mission et attributions du Bureau de coordination de l'enseignement privé et description de tâches.*

MENJS / BCEP (1994c), *Projet de Circulaire sur les nouvelles procédures d'octroi de licence de fonctionnement.*

MENJS / BCEP (1994d), *Rapport sur les établissements subventionnés par le MENJS.*

MENJS / BCEP (1995), *Statistiques des candidats inscrits et admis aux examens de baccalauréat de 1988 à 1994.*

MENJS / BUNEXE (1994), *Formulaires d'organisation des examens.*

MENJS / Cabinet du Ministre (janvier 1995), *Résumé de la politique éducative du MENJS.*

MENJS / CEF (1994), *Présentation des Centres d'Education Familiales.*

MENJS / DEF (s.d.), *Enquête annuelle enseignement primaire et fondamental.*

MENJS / DEF (s.d.), *Liste des ouvrages pouvant être utilisés en classes de 7, 8 et 9ème de l'école fondamentale.*

MENJS / DEF (1991), *Fonction et Attribution du Service de Supervision.*

MENJS / DEF (1992a), *Organisation Générale des Coopératives Scolaires des Lycées de la République (Document de Travail)*

MENJS / DEF (1992b), *Symposium sur l'Expansion du 3ème cycle de l'Enseignement Fondamental.*

MENJS / DEF (1992-1993), *Commission ad hoc de réflexion sur l'aplicabilité des programmes du IIIème cycle de l'école fondamentale au secondaire.*

MENJS / DEF (1993a), *Campagne d'informations de l'application des programmes de l'Ecole Fondamentale.*

- MENJS / DEF (1993b), *Congrès des Inspecteurs avril 1993, Document de synthèse DEF.*
- MENJS / DEF (1993c), *Manuel de Gestion et Organisation de la DEF.*
- MENJS / DEF (1993d), *Réforme Educative 1979-1993 Rétrospective/Perspective (Document informatif).*
- MENJS / DEF (1993e), *Symposium sur l'Expansion du 3ème cycle de l'Enseignement Fondamental.*
- MENJS / DEF (1993f), *Vers la Mise en place du Nouveau Secondaire (Politique et Plan d'Action-document de travail) (Déjean, Gourgues, Desir, Pierre-Noel, Dubuisson, Sanon).*
- MENJS / DEF (1994a), *Documents divers de planification 1994-1995.*
- MENJS / DEF (1994b), *Dossier du Service de Supervision.*
- MENJS / DEF (1994c), *Guide pour l'organisation des évaluations officielles des classes de 6ème et 9ème années de l'Ecole Fondamentale.*
- MENJS / DEF (1994d), *Mini congrès National des Comités de Gestion et d'Application des Programmes du 3ème cycle fondamental.*
- MENJS / DEF (1994e), *Profil, fonction et tâches du personnel de la DEF.*
- MENJS / DEF (1994f), *Programme d'une rencontre avec les cadres supérieurs et moyens du MENJS.*
- MENJS / DEF (1994g), *Programme minimum 9ème année de l'enseignement fondamental.*
- MENJS / DEF (1994h), *Rapport d'Activités 10-93 à 11 -94.*
- MENJS / DEF (1994i), *Rapport synoptique du séminaire organisé l'intention des enseignants de la 1ère à la 6ème sur les nouvelles techniques d'enseignement et d'évaluation de l'Ecole Fondamentale.*
- MENJS / DEF (1994j), *Tables de progression 9ème année de l'école fondamentale.*
- MENJS / DEF (1995), *Propositions pour une meilleure gestion des examens de 6ème année de l'Ecole Fondamentale.*
- MENJS / DEF / DES / DD (1994), *Synthèse des Journées de planification stratégique 1994-1995 (dans le cadre de l'expansion de l'enseignement fondamental).*
- MENJS / DEF / Service du Curriculum (1992), *Plan d'activités.*

- MENJS / DEF / Service du Curriculum (1994a), *Stratégie pour la mise en oeuvre d'un programme de formation des enseignants de la 9ème année.*
- MENJS / DEF / Service du Curriculum (1994b), *Rapport d'activités 1991-1994.*
- MENJS / DEF / Service de Supervision (s.d.), *Modèle de planning annuel des activités.*
- MENJS / DEF / Service de Supervision (1993), *Propositions concernant la consolidation de la réforme éducative.*
- MENJS / DES (s.d.), *Projet d'Equivalence avec le Bac Technique.*
- MENJS / DES (s.d.), *Ecoles secondaires par département/arrondissement.*
- MENJS / DES (1992), *Livret du Professeur du Secondaire (document de travail).*
- MENJS / DES (mars 1992), *Projet de loi sur la revalorisation de la fonction enseignante au niveau secondaire.*
- MENJS / DES (avril 1992), *Introduction d'un programme des Droits Humains au Secondaire.*
- MENJS / DES (décembre 1992), *Manuel de gestion des Lycées de la République (Version actualisée de l'Edition 1987).*
- MENJS / DES (mars 1993a), *Diagnostic de l'Enseignement Secondaire (Bilan et Perspectives)* (Déjean, Gourgues, Desir, Pierre-Noel et Dubuisson).
- MENJS / DES (mars 1993b), *Pistes de Réflexion sur l'évaluation et la certification.*
- MENJS / DES (septembre 1993), *Normes et Procédures-Renforcement de la supervision scolaire).*
- MENJS / DES (octobre 1993), *Réflexions sur le Regroupement des Chaires Individuelles des Professeurs des Lycées de la République ou vers l'expansion des chaires à plein-temps.*
- MENJS / DES (octobre 1994), *Essai de catégorisation des écoles secondaires privées de la région de l'Ouest* (Enquête Wilfrid/Dubuisson).
- MENJS / DFP (1992-1994), *Documents présentant la Direction de la Formation et du Perfectionnement.*
- MENJS / DG (s.d.), *Règlements et Normes de Gestion des Contributions Scolaires.*
- MENJS / DG (septembre 1992), *Manuel de Gestion des Directions Départementales.*
- MENJS / DPCE (s.d.), *Questionnaire statistique du primaire et du fondamental.*

MENJS / DPCE (s.d.), *Questionnaire statistique du secondaire.*

MENJS / DPCE (1988), *Statistiques 1986-87.*

MENJS / DPCE (juillet 1990), *Flux et rendement dans le système d'enseignement secondaire haïtien (analyse statistique).*

MENJS / DPCE (1993a), *Évaluation de la clientèle scolaire de l'enseignement secondaire traditionnel de 1987/88 à 1991/92.*

MENJS / DPCE (1993b), *Statistiques 1987-88 à 1991-1992.*

MENJS / DPCE (1993-1994), *Statistiques sur les Centres du Soir d'éducation non formelle.*

MENJS / DPCE (1994), *Statistiques des effectifs des Centres du Soir (éducation non formelle).*

MENJS / DPCE (janvier 1995), *Contexte de fonctionnement de la Planification de l'Éducation en Haïti et Recommandations.*

MENJS / IPN (1990), *Objectifs et Programme de l'Éducation Préscolaire Haïtienne.*

MENJS / Radio Educative (1993a), *Cours de rattrapage à l'intention des élèves des classes rhétorique et de philosophie.*

MENJS / Radio Educative (1993b), *Plans d'action 1993-1994.*

MENJS / Radio Educative (1993c), *Projet de cours d'enseignement à distance.*

MENJS / Radio Educative (1993d), *Projet d'implantation d'un studio de production de programmes pour la télévision (Jean-Claude Chéry).*

MENJS / Radio Educative (1994a), *Projet de budget 1994-1995.*

MENJS / Radio Educative (1994b), *Projet de renforcement et de restructuration du service de la Radio Educative (document de travail).*

MENJS / Radio Educative (1994c), *Programme radiophonique et télévisuel de motivation pour l'éducation non formelle.*

MENJS / Service du Curriculum (1993), *Elaboration du curriculum des centres d'éducation Non-Formelle.*

MENJS / SEP (s.d.), *Présentation du Service d'Éducation Préscolaire du MENJS.*

MENJS / SEP (1994), *Guide Informatif (service préscolaire).*

MENJS / Service de Supervision (1994), *Dossier du Service de Supervision.*

MENJS / UPED (janvier 1995), *Unité des Projets d'Education pour le Développement (UPED) Structures, organigramme et description des postes.*

PNE (octobre 1994), *Actes du Séminaire d'Avril.*

PNE (janvier 1995), *Projet Plan National - Education 2004.*

PNE (2 avril 1995), *Rapport d'Etape, Plan National d'Education (3ème Version).*

PNE / SCT (1995). *Propositions de déconcentration.*

3. ONG HAITIENNES

ADEPH (1994), *Ecoles affiliées à l'ADEPH*

ADEPH (1995), *Présentation de l'Association des Ecoles Privées d'Haïti*

FONHEP (juillet 1991a), *Test Diagnostique: Français.*

FONHEP (juillet 1991b), *Test Diagnostique: Kreyol.*

FONHEP (juillet 1991c), *Test Diagnostique: Mathématiques.*

FONHEP (janvier 1992), *Présentation de la FONHEP.*

FONHEP (1 septembre 1993), *La FONHEP au service du secteur de l'Education en Haïti.*

FONHEP (aout 1994a), *Annuaire statistique des ecoles primaires privées, 1993-1994.*

FONHEP (aout 1994b), *Cahier des Etats et des Besoins des écoles primaires privées en Haïti.*

FONHEP (janvier 1995), *La formation au PROBÉD-FONHEP (1986-1994)* .

FONHEP (février 1995), *Rapport Annuel 1993-1994 de la FONHEP.*

FONHEP / MENJS / UNICEF (octobre 1994), *Education des enfants d'age préscolaire en Haïti.*

FONHEP / The Mitchell Group (1995), *Salary administration/Personnel policies and procedures.*

FONHEP / The Mitchell Group (mai 1995a), *Budgeting System.*

FONHEP / The Mitchell Group (mai 1995b), *Plan d'activités de la FONHEP.*

FONHEP / USAID (février 1994), *Multichannel Learning in Haiti (long distance) Learning Technology Initiative.*

FPN (1994), *Repartition des Filleuls du Fonds de Parrainage National 92/93 à 94/95.*

FPN (août 1994), *Critères de sélection de boursiers nationaux.*

FPN (septembre 1994), *Proposition Livres des Fournitures.*

FPN (octobre 1994), *Le Fonds de Parrainage National: Activités 1992-1994.*

FPN (décembre 1994), *Le Fonds de Parrainage National: Projet de Bourses d'Etudes aux Elèves du Primaire et Secondaire.*

4. INSTANCES ETRANGERES ET INTERNATIONALES

IIES / Florida State University (March 1987), *Haiti Education Sector Assessment Vols. I - IV.*

ILO (s.d.), *Proposition d'une évaluation de l'enseignement technique.*

IREDU (1991), *Analyse Economique et financière du secteur de l'Education en la République d'Haïti* (Beltramo).

IREDU/CNRS (1991a), *Analyse Economique et Financière du secteur de l'Education en Haiti* (Bourdon & Perrot).

IREDU/CNRS (1991b), *Analyse du Système éducatif Haïtien* (Arrive, François & Bourdon).

IREDU/CNRS (1991c), *Analyse du Système Educatif Haïtien: Atouts, Faiblesses et Priorités d'Action* (Orivel).

PNUD/Gouvernement d'Haïti / UNESCO (1991), *Rapport de l'Evaluation Tripartite, Projet Education pour le Développement.*

The Mitchell Group (April 1995), *Quarterly Report.*

The Mitchell Group (May 1995), *Organizational Chart.*

The World Bank (April 1985), *Staff Appraisal Report - Haiti - Fourth Education Project.*

The World Bank (June 1986), *Basic Education Subsector Memorandum.*

The World Bank (March 1990), *Project Completion Report.*

The World Bank (May 1991), *Staff Appraisal Report - Haiti - Fifth Education Project.*

The World Bank (1992), *Evaluation de la Réforme Educative en Haïti: Rapport final de la mission d'évaluation* (Uli Locher, Thierry Malan, Charles Pierre-Jacques).

UNESCO (janvier 1995), *Proposition de renforcement institutionnel du MENJS*.

UNESCO (1986), *Statut particulier des cadres enseignants, modalités d'application aux instituteurs, évaluation des coûts et prévisions des dépenses: budget ordinaire du MEN 1981-1986*.

UNICEF (1995), *Appui à la planification de l'éducation*.

USAID (juin 1995), *Evaluation du project IIBE*.

5. AUTRE

Lavalas (janvier 1991), *Rapport de la Commission Education, Recommandations*.

Commission Episcopale des Ecoles Catholiques (mai 1988), *A Program for Institutional Development 1988/89-1992/93* (Simon Fass).

ANNEXE 1. MÉTHODE DU DIAGNOSTIC

Chaque consultant responsable d'un domaine a reçu le mandat précis d'organiser son travail autour des quatre points suivants: (i) procéder à la revue de la littérature et des données de base existantes; (ii) mettre à jour les données sur le sous-système en procédant éventuellement à de courtes enquêtes rapides; (iii) focaliser la recherche et le diagnostic sur la gestion du sous-système et sur les mécanismes de fonctionnement réels; (iv) identifier les perceptions des acteurs et bénéficiaires sur les modes de fonctionnement, les performances, les problèmes critiques et les solutions en rapport avec le sous-système à l'étude. Pour ce faire, les consultants ont eu recours aux techniques du "focus group", des réunions de "brassage de cerveaux", des entrevues individuelles de témoins privilégiés et des entrevues structurées, et à l'utilisation du questionnaire écrit.

Les opérations conduisant au diagnostic du système ont été exécutées par des consultants des firmes RTI, AED, Educat S.A. (ces deux dernières travaillant en sous-contrat avec la firme Research Triangle Institute), entre décembre 1994 et juillet 1995. Les consultants ont réalisé l'essentiel du travail auquel ont également participé les techniciens des sous-commissions techniques du PNE 2004 et le personnel de l'équipe RTI.

L'exécution du mandat a posé un vrai défi, vu le caractère de nouveauté de l'approche participative, les contraintes de nature organisationnelle liées au contexte d'un pays sortant d'un embargo de trois ans, et les difficultés inhérentes au contexte local de rassembler la documentation de base nécessaire aux consultants. Les opérations du diagnostic lui-même, une fois lancées, ont requis la mise en place de toute une logistique pour l'organisation de nombreuses réunions et ateliers à Port-au-Prince et surtout dans les départements. Gérer la contribution d'acteurs, de bénéficiaires et de techniciens de chaque secteur ou domaine venant d'horizons variés, et organiser des réunions de participation dans un environnement non structuré et parfois émotionnellement chargé, ont été des tâches ardues.

Plusieurs consultants nationaux ont participé à la réalisation de ce diagnostic. Leur apport a été précieux car ils situent spontanément les problèmes de l'heure dans une perspective historique, ce qui donne une profondeur au champ passé en revue et procure au lecteur une meilleure perception des problèmes de fond permettant de distinguer ce qui relève de tendances anciennes et bien ancrées (comme le caractère volatile de la profession enseignante déjà dénoncé en 1891) de phénomènes plus récents comme la prolifération des ouvertures d'écoles. Les visites longues dans les départements, et qui ont parfois mobilisé plusieurs centaines de personnes, n'auraient pas été possibles sans l'initiative et la planification sur place des techniciens d'Educat S.A.

ANNEXE 2. TABLEAUX STATISTIQUES

1. CHIFFRES SUR L'ENVIRONNEMENT DU SYSTÈME EDUCATIF

- Tableau 1.1 Estimations et projections de la population 1990 - 2005
- Tableau 1.2 Evolution des enfants scolarisés et en age de scolarité dans l'enseignement primaire par milieu urbain ou rural, 1988/89 à 1991/92
- Tableau 1.3 Nombre d'établissements par niveau d'enseignement et secteur (chiffres de 1993/94 ou 1994/95)
- Tableau 1.4 Produit Intérieur Brut d'Haiti, 1990/91 à 1993/94
- Tableau 1.5 Dépenses de l'Etat, 1990/91 à 1994/95
- Tableau 1.6 Estimations des dépenses courantes publiques en 2004/05 selon différentes hypothèses de croissance du PIB
- Tableau 1.7 La population active en 1994
- Tableau 1.8 Population active par branche d'activité, 1988
- Tableau 1.9 Répartition de la population active par niveau d'instruction et secteur d'activité, 1990

2. TABLEAUX ET DIAGRAMMES SUR LA GOUVERNANCE DU SYSTÈME ÉDUCATIF

- Tableau 2.1 Les fonctions des structures centrales, départementales et des autres acteurs, 1995
- Tableau 2.2 Les acteurs en matière d'appui et d'encadrement pédagogique

3. CHIFFRES SUR LE FINANCEMENT DE L'EDUCATION

- Tableau 3.1 Dépenses du MENJS, 1990/91 à 1994/95
- Tableau 3.2 Dépenses de l'Université d'Etat d'Haiti, 1990/91 à 1994/95
- Tableau 3.3 Dépenses directes des ménages pour l'éducation par élève, par niveau et type d'école, 1991
- Tableau 3.4 Dépenses directes d'éducation par ménage, par zone urbaine ou rurale et département, 1991

4. CHIFFRES SUR L'ENSEIGNEMENT PRÉSCOLAIRE

- Tableau 4.1 Effectifs des élèves fréquentant les préscolaires privés, par sexe, département, et milieu, 1993/94
- Tableau 4.2 Centres d'enseignement préscolaire par département et secteur (chiffres les plus récents disponibles)
- Tableau 4.3 Nombre d'enseignants dans les centres préscolaires privés, 1993/94

5. CHIFFRES SUR L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

- Tableau 5.1 Evolution des effectifs des élèves aux écoles primaires selon le secteur, 1987/88 à 1994/95
- Tableau 5.2 Effectifs des élèves primaires suragés par classe, 1993/94
- Tableau 5.3 Evolution du nombre d'écoles primaires selon le secteur, 1987/88 à 1991/92
- Tableau 5.4 Rapport élèves / salle de classe de l'enseignement primaire selon le secteur, 1987/88 à 1991/92
- Tableau 5.5 Efficacité interne du primaire basé sur une analyse de cohorte synthétique de 1000 enfants ayant commencé au CP1
- Tableau 5.6 Evolution du nombre des enseignants des écoles primaires selon le secteur et le milieu, 1987/88 à 1993/94
- Tableau 5.7 Taux d'encadrement de l'enseignement primaire selon le secteur et le milieu, 1987/88 à 1993/94
- Tableau 5.8 Effectif du personnel enseignant des écoles primaires publiques, par niveau de qualification, 1993/94
- Tableau 5.9 Effectif du personnel enseignant des écoles primaires privées, par milieu, sexe, et niveau d'instruction, 1993/94
- Tableau 5.10 La prise de décisions pédagogiques dans certains types d'écoles
- Annexe 5.1 Evolution des effectifs des élèves dans l'école primaire par département, secteur, et sexe, 1987/88 à 1991/92
- Annexe 5.2 Nombre d'écoles et de salles de classe, et le rapport élèves / salle, par département et secteur, 1987/88 à 1991/92
- Annexe 5.3 Taux de transition dans le primaire, 1979/80 à 1990/91
- Annexe 5.4 Evolution du nombre d'enseignants et des taux d'encadrement dans l'école primaire par département et secteur, 1987/88 à 1991/92

6. CHIFFRES SUR L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE

- Tableau 6.1 Evolution des étudiants des établissements secondaires par secteur, 1987/88 à 1991/92
- Tableau 6.2 Etablissements d'enseignement secondaire par département et secteur, 1994/95
- Tableau 6.3 Evolution du nombre d'établissements secondaires selon le secteur, 1987/88 à 1991/92
- Tableau 6.4 Rapport étudiant / salle de classe de l'enseignement secondaire selon le secteur, 1987/88 à 1991/92
- Tableau 6.5 Evolution du nombre de professeurs des établissements secondaires selon le secteur, 1987/88 à 1991/92
- Tableau 6.6 Taux d'encadrement de l'enseignement secondaire selon le secteur, 1987/88 à 1991/92
- Tableau 6.7 Repartition du personnel enseignant dans les lycées publics par département et niveau d'études, 1994/95
- Tableau 6.8 Efficacité interne du secondaire basé sur un analyse de cohorte synthétique de 1000 enfants ayant commencé au CP1
- Tableau 6.9 Candidats inscrits et admis au Baccalauréat, 1988 à 1994
- Annexe 6.1 Etudiants dans l'enseignement secondaire par département et secteur, 1987/88 à 1991/92

Annexe 6.2 Etablissements et salles de classe d'enseignement secondaire général par département et secteur, 1987/88 à 1991/92

Annexe 6.3 Enseignants et taux d'encadrement dans l'enseignement secondaire par département et secteur, 1987/88 à 1991/92

Annexe 6.4 Nouveaux cours et repartition des heures prévues pour le "Nouveau Secondaire", 1995

Annexe 6.5 Taux de transition dans le secondaire, 1979/80 à 1990/91

7. CHIFFRES SUR L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET PROFESSIONNEL

Tableau 7.1 Types d'institutions de formation technique ou professionnelle impliquées par secteur de production

Tableau 7.2 Catégories d'établissements d'enseignement technique et professionnel

Tableau 7.3 Nombre d'écoles et d'étudiants par catégorie d'établissement, 1995

Tableau 7.4 Effectifs des employés, des enseignants, et des enseignants payés par l'INFP, par catégorie d'établissement, 1995

Tableau 7.5 Evolution des diplômés par spécialité, 1990 à 1995

8. CHIFFRES SUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET UNIVERSITAIRE

Tableau 8.1 Programmes et Diplômés de l'enseignement supérieur public

Tableau 8.2 Effectifs de l'UEH entre 1989-90 et 1994-95, avec répartition des inscriptions en première et en dernière année par faculté en 1994/95

Tableau 8.3 Données de base sur les établissements d'enseignement privé à dominante: Droit et Sciences Economiques

Tableau 8.4 Données de base sur les établissements d'enseignement privé à dominante: Sciences et Technique

Tableau 8.5 Données de base sur les établissements d'enseignement privé polyvalentes

Tableau 8.6 Données de base sur les établissements d'enseignement privé à dominante: Sciences Commerciales

Tableau 8.7 Données de base sur les établissements d'enseignement privé en Santé, Communication, et Religion

Tableau 8.8 Dépenses annuelles de scolarité par étudiant dans quelques institutions d'enseignement supérieur privé, 1995

9. CHIFFRES SUR L'ENSEIGNEMENT NON-FORMEL ET L'EDUCATION DES ADULTES

Tableau 9.1 Acteurs dans le sous-système d'éducation non-formelle, mai 1995

Tableau 9.2 ONG intervenant dans le domaine de l'alphabétisation, mai 1995

u