



Inspection Générale des Finances (IGF)

RÉSUMÉ

**Audit du programme de subvention d'uniformes
scolaires du MENFP 2008-2009**

Mars 2015



Audit du programme de subvention d'uniformes scolaires du MENFP 2008-2009

RESUME

I. CONTEXTE ET OBJECTIFS

En accord avec les engagements pris par l'Etat haïtien dans le cadre des mesures visant à l'amélioration de la gouvernance économique et financière, l'Inspection Générale des Finances (IGF) a réalisé, du 5 avril au 27 mai 2011, l'audit du programme de subvention d'uniformes scolaires du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle (MENFP). Par cet audit, l'IGF met en application l'alinéa 5 de l'article 13 du décret du 17 mars 2006 portant sa création qui l'habilite à « *assurer la vérification de l'utilisation des subventions publiques* ».

Cette mission vise ***l'évaluation de la gestion du programme de subvention des uniformes scolaires de la période d'urgence*** survenue après le passage des cyclones Ike, Hanna, Gustave et Fay. Par ailleurs, les objectifs spécifiques suivants ont été retenus par l'équipe de mission :

- Prendre connaissance du programme de subvention d'uniformes scolaires ;
- Examiner en détail les procédures d'attribution des contrats ;
- Vérifier l'exécution effective des contrats signés dans le cadre de ce programme ;
- Contrôler les mécanismes de réception et de distribution des uniformes ;
- Evaluer la gestion administrative, financière et comptable du programme ;
- Evaluer les résultats du programme ;
- Proposer les correctifs appropriés.

II. PORTÉE DE L'AUDIT

- La mission d'audit de ce programme porte sur :
- L'adéquation des documents du programme aux normes en vigueur ;
- Le mécanisme de distribution des uniformes ;
- Le contrôle Administratif, financier et comptable exercé sur l'exécution du programme;
- La responsabilité des acteurs intervenant dans le programme ;
- Les résultats obtenus.

III. METHODOLOGIE ADOPTÉE

Pour pouvoir mettre en œuvre la mission d'audit du programme de subvention des uniformes scolaires une méthodologie divisée en quatre (4) phases a été adoptée :

1. La planification de l'audit ;
2. La réalisation de l'audit ou phase terrain :

Audit du programme de subvention d'uniformes scolaires du MENFP 2008-2009

- ✓ Collecte d'information auprès du MENFP ;
- ✓ Corroboration des informations collectées au ministère auprès des fournisseurs et bénéficiaires.

3. La rédaction du rapport :

- ✓ Rédaction du rapport intérimaire ;
- ✓ Rédaction du rapport final en tenant compte, si nécessaire, des réactions du MENFP.

4. Le suivi et l'évaluation

IV. INFORMATIONS COLLECTÉES

La méthodologie retenue a permis à l'équipe de mission de recueillir des informations sur :

IV.1. LE PROGRAMME DE SUBVENTION D'UNIFORMES SCOLAIRES.-

En absence du document de programme, la plupart des informations concernant le programme a été recueillie à travers des entretiens réalisés avec les différents acteurs.

➤ Les Généralités

Le programme de subvention des uniformes scolaires 2008-2009 fait partie du programme d'urgence mis en place par l'Etat haïtien après les cataclysmes de 2008 et 2009. Ce programme a été exécuté dans l'optique d'aider les parents pour la rentrée scolaire et de recapitaliser les différents artisans du secteur de la couture à travers le pays. En outre, ce programme ne vise que les écoles publiques, certaines écoles communales et presbytérales (1^e et 2^e cycle).

Exécuté sur le Compte Courant du **MENFP** : 11007 111256857-*Programme d'Urgence Post Désastre/Rentrée Scolaire* alimenté par les fonds Petro-Caribe, ledit programme a fait l'objet, en octobre 2008, de deux (2) contrats totalisant 100,000,000.00 Gourdes pour la confection de 250,000 uniformes. Ces contrats ont été attribués à deux (2) entrepreneurs : INDEPCO (60%) et Sewing and More (40%). (*Annexe 3.1.- Les contrats, Page 96*).

➤ Les acteurs intervenant dans la gestion et l'exécution du programme.-

Les principaux acteurs intervenant dans la gestion et l'exécution du programme de subvention sont :

- ✓ La Commission de la Rentrée Scolaire, chargée de déterminer les particularités des commandes d'uniformes ;
- ✓ Le cabinet du ministre du MENFP, responsable du choix des entrepreneurs et des grandes spécificités du contrat ;

Audit du programme de subvention d'uniformes scolaires du MENFP 2008-2009

- ✓ Le Service Juridique, chargé de la rédaction des contrats ;
- ✓ La Direction administrative, garante du suivi et du respect des clauses des contrats se charge également des aspects financiers et comptables du programme ;
- ✓ Le Programme National de Cantine Scolaire (PNCS) qui assure la gestion des stocks et la distribution des uniformes ;
- ✓ Sewing & More et INDEPCO, pour la confection des uniformes.

IV.2. LES CONSTATS

La mission d'audit du programme de subvention des uniformes relève certaines constatations ayant trait au/à la :

➤ Document de programme

Inexistence de document de programme fixant :

- ✓ Les objectifs (Résultats espérés).
- ✓ Les modalités (Moyen, mise en œuvre et supervision).
- ✓ Les indicateurs.

➤ Contenu des contrats et les termes de référence

Des erreurs et des omissions ont été relevées dans les contrats :

- ✓ Le délai spécifié en chiffre est différent de celui en lettre (Sewing & More) ;
- ✓ Aucune obligation n'a été précisée dans le contrat quant à la sous-traitance de la commande ;
- ✓ Les spécificités techniques ne renseignent pas sur la qualité des uniformes à livrer.

➤ Respect des clauses du contrat

- ✓ L'INDEPCO a livré la commande six (6) mois après la date prévue dans le contrat sans qu'aucune pénalité ne lui soit appliquée. Toutefois, l'INDEPCO a adressé au MENFP une correspondance justifiant implicitement les retards de livraison. (*Annexe 3.2.1-correspondance de l'INDEPCO au MENFP, page 130*) ;
- ✓ Le MENFP n'a pas respecté la clause mentionnant le choix d'un consultant devant assurer la supervision de l'exécution des contrats.

➤ Gestion administrative et comptable du programme

- ✓ La supervision et l'évaluation du programme ne sont pas effectives. A ce sujet, le PNCS, choisi en lieu et place du consultant, n'assure que la gestion des stocks d'uniformes et leur livraison ;

Audit du programme de subvention d'uniformes scolaires du MENFP 2008-2009

- ✓ L'inventaire physique des stocks tient compte de la quantité de boîtes d'uniformes et non du nombre d'unités réellement disponibles ;
- ✓ Le programme fait face à un problème d'archivage et de disponibilité de documents. L'unique rapport disponible concerne la distribution faite par le PNCS entre le 10 janvier 2011 et le 10 mars 2011. De plus, seulement INDEPCO a pu fournir des éléments probants relatifs à la sous-traitance de son contrat.
- ✓ Le processus de distribution prévu n'a pas été suivi à la lettre et des écarts concernant la quantité d'uniformes distribués ont été constatés. (***Voir écarts constatés, page 31***).
- ✓ Le programme ne fait pas l'objet d'une comptabilité séparée. Les seules écritures comptables concernent l'enregistrement des quatre (4) chèques remis aux entrepreneurs.
- ✓ L'acompte provisionnel n'a été déduit d'aucun des montants versés aux entrepreneurs, contrevenant ainsi à l'article 76 du décret du 29 septembre 2005 relatif à l'Impôt sur le Revenu.

IV.3. RESULTAT DE L'ENQUETE MENÉE AUPRES DES ECOLES DES DEPARTEMENTS VISITÉS

Au cours de l'enquête réalisée dans les départements de l'Ouest, du Nord et du Sud, l'équipe de mission a pu visiter 70 écoles desservant environ 13% de la population scolaire publique (1^{er} et 2^{ème} cycle) de ces départements (***Voir tableau 6. Tableau échantillonnage, page 33***). L'enquête a révélé que le programme de subvention des uniformes n'a pu toucher que 30% des écoles du pays entre 2008 et 2011. Il a été aussi constaté que seulement 29% des écoles visitées portent l'uniforme subventionné par l'Etat (bleu marin). (***Voir tableau 7. Tableau des résultats de l'enquête, page 33***). Ce faible taux s'explique par les écarts constatés dans le Sud et dans le Nord où la majorité des écoles portent d'autres uniformes. (***Voir annexe 5.- Photos, page 168***)

En outre, certaines critiques concernant la qualité du tissu et la qualité de confection des uniformes ont été recueillies. En ce qui concerne la confection, les critiques portent sur la taille (size) des uniformes et les surjets des pantalons ainsi que des jupes.

V. ANALYSE DES INFORMATIONS COLLECTEES

L'analyse des informations recueillies auprès des différents acteurs intervenant dans le programme de subvention a permis à l'équipe de mission de :

Audit du programme de subvention d'uniformes scolaires du MENFP 2008-2009

➤ Comprendre les répercussions des retards de livraison sur le programme.-

Les retards de livraison ont affecté négativement la distribution des uniformes dans les écoles. En effet, pour l'année fiscale 2010-2011, la distribution massive des uniformes (90%) est enregistrée au mois de mars, soit trois (3) mois avant la clôture de l'année académique.

➤ Analyser l'opportunité des retards non pénalisés.

En contrepartie de l'obligation tacite, imposée par le MENFP aux entrepreneurs, de recourir à la production artisanale pour la confection des uniformes, les retards de livraison ne sont pas pénalisés. L'analyse de cette stratégie montre que le coût d'opportunité supporté par l'Etat haïtien, dans le cadre du contrat signé avec l'INDEPCO, pour promouvoir les artisans du secteur de la couture, s'élève à environ 9, 500,000 Gdes. **(Voir encadré 1, page 37).**

➤ Souligner certaines défaillances dans le mécanisme d'exécution du programme.-

- L'absence d'une structure de supervision a rendu impossible l'identification des failles existantes par les responsables et la production de rapport sur les impacts de ce programme;
- Le mécanisme de distribution des uniformes n'est pas établi de manière formelle. Aucun document de planification relatif à la quantité d'établissements scolaires devant recevoir cette subvention n'a été élaborée.
- L'intervention d'un ensemble d'intermédiaires tels que EFACAP, ASEBED, PRONEI dans le processus de distribution constitue un handicap à une répartition efficace des uniformes aux bénéficiaires réels. Par ailleurs, vu que ces intermédiaires ne fournissent pas de rapport à l'administration centrale, l'évaluation réelle du nombre d'élèves ayant bénéficié des uniformes subventionnés est quasi-impossible.

➤ Comprendre l'impact de la non-implication des Directions Départementales

L'exclusion des Directions Départementales dans la définition et la mise en œuvre du programme est en partie responsable de l'inadéquation entre la subvention et les besoins réels des écoles ciblées dans les départements.

➤ Identifier et analyser les facteurs déterminants de la qualité des uniformes.

Le polyester, tissus peu coûteux et de faible qualité, est utilisé majoritairement dans la confection des uniformes¹. Un choix qui paraît évident, vu la faible marge laissée aux confectionneurs avec un coût

¹ Chemise (70% polyester)/ Pantalon et jupe (100% polyester)

Audit du programme de subvention d'uniformes scolaires du MENFP 2008-2009

unitaire de 400 Gdes par uniforme et l'obligation de procéder par production artisanale. En outre, l'utilisation des « **points de surjet** », comme ourlets, peu esthétiques, conformément aux critiques de certains parents, est motivée par le désir de laisser la possibilité aux parents d'ajuster la taille des uniformes compte tenu de la croissance des enfants des tranches d'âge ciblées.

VI. EVALUATION DU PROGRAMME

En absence de rapports relatifs aux résultats et impacts du programme de subvention d'uniformes scolaires, l'équipe de mission a procédé à une évaluation basée sur les deux (2) objectifs du programme pour l'exercice 2008-2009 :

➤ Recapitaliser les petits artisans à travers le pays.-

L'atteinte de cet objectif a été analysée sur 60% du montant des contrats de confection (quote-part de l'INDEPCO). La sous-traitance de ce contrat a permis à 319 artisans, dans neuf (9) départements, de dégager un certain revenu.

➤ Aider les parents des élèves pour la rentrée scolaire.-

De décembre 2008 à juin 2011, 174,166 uniformes ont été distribués aux écoles publiques sur les 250,000 confectionnés après le passage des 4 cyclones (Ike, Hanna, Gustave et fay) en 2008. Ainsi dit, en moyenne, 69.600 uniformes ont été distribués chaque année. Ce qui est largement insuffisant compte tenu de la population scolaire dans le secteur public estimée des années académiques 2008-2009, 2009-2010 et 2010-2011. (*Voir graphiques 4, 5 et 6 / Page 40 et 41*)

De plus, avec un ratio 0.43 uniforme par élève, calculé à partir des distributions effectuées entre janvier et mars 2011, il est évident que ce programme de subvention d'uniformes scolaires n'a pas été d'un grand secours aux parents.

VII. LIMITE ET DIFFICULTES

La mission d'audit du programme de subvention des uniformes effectuée par l'IGF, tout en étant une réussite par rapport aux objectifs fixés, a rencontré certains obstacles ayant limité la portée des analyses, il s'agit entre autres :

- De l'absence du document de projet ;
- Du manque de disponibilité des responsables du MENFP ;
- De l'inexistence d'une structure de gestion ;
- De l'indisponibilité de certains documents ; (*Annexe 4.3, Tableau de synthèse des documents sollicités et ceux collectés, Page, 165*).
- Des caractéristiques de l'échantillon.

Audit du programme de subvention d'uniformes scolaires du MENFP 2008-2009

VIII. AVIS

Suites aux analyses des informations collectées au cours de cette mission, il a été constaté que le programme de subvention des uniformes présente certaines défaillances structurelles et fonctionnelles nuisibles à une bonne exécution dudit programme et à l'atteinte de ses objectifs :

- **Le non-respect de certaines clauses du contrat (Délai et quota de livraison).**
- **Les faiblesses dans la Gestion Administrative.**
 - L'absence d'un document de programme précisant les bénéficiaires réels du programme (Le nombre d'élèves ciblés), leur localisation géographique, modalités d'exécutions dudit projet.
 - L'absence de rapports administratifs sur l'ensemble des distributions faites jusqu'à Juin 2011.
 - L'absence d'une structure de supervision et de contrôle sur l'exécution du programme. Conséquemment, l'inexistence de rapports d'évaluation.
 - Les problèmes posés par l'archivage des documents relatifs au programme.
 - Les manquements dans les contrats rédigés. (Absence de clause sur la qualité du livrable, erreur dans les délais).
- **Les faiblesses dans la distribution des uniformes.**
 - L'inadéquation de la quantité d'uniformes distribuée par rapport à la population scolaire publique du 1^{er} et du 2nd cycle.
 - Les faiblesses constatées dans le mécanisme de distribution des uniformes (retards, distribution non planifiée, acteurs intervenants dans la distribution, non implication des Directions Départementales)

Compte tenu de ce qui précède, et par rapport à l'objectif général de cet Audit: « ***Evaluer la gestion du programme de subvention des uniformes scolaires de la période d'urgence survenue après le passage des cyclones Ike, Hanna, Gustave et Fay*** », l'équipe de mission émet un **AVIS DEFAVORABLE** quant à la gestion de ce programme.

Il convient de rappeler que certaines analyses ont été effectuées concernant les résultats du programme conformément à l'un des objectifs spécifiques de cette mission. Toutefois, l'indisponibilité de documents renseignant sur les objectifs quantitatifs de ce programme et les Indicateurs Objectivement Vérifiables (IOV) rend impossible toute tentative d'appréciation objective des résultats et de l'impact dudit programme de subvention.

Audit du programme de subvention d'uniformes scolaires du MENFP 2008-2009

IX. RECOMMANDATIONS (Voir tableau de rapprochement des constats et des recommandations, page 48).

➤ Recommandations générales.

1. Définir un « **Document de Programme** » présentant les objectifs, la stratégie, la population visée (écoliers/artisans). En effet, les commandes d'uniformes doivent se faire dans le cadre d'une planification stratégique avec des objectifs bien définis. Ainsi, les quotas à produire doivent tenir compte de la population scolaire du secteur public visée par la subvention.
2. Etablir un **processus de vérification des contrats** rédigés par le service juridique en vue d'éliminer les risques d'erreurs matérielles au niveau du fond et de la forme.
3. Intégrer dans les contrats des **clauses précises relatives à la qualité attendue des uniformes**. De plus, un document de spécifications techniques annexé au contrat doit mentionner les tailles (size) des uniformes et les quantités d'uniformes à confectionner par taille (size) et par sexe. L'embauche d'un professionnel pour le contrôle de la qualité doit être également envisagée.
4. Renforcer le **système de conservation et d'archivage des documents** relatifs au programme. Ceci rendrait disponible les informations aux intéressés, dont l'IGF dans le cadre de ses attributions d'audit et de contrôle.
5. **Renforcer le système de gestion de stocks du PNCS** en contrôlant les rentrées, les sorties et en intégrant un mécanisme d'inventaire physique périodique. Cette gestion devra tenir compte des méthodes et des conditions de stockage appropriées.
6. Mettre sur pied une **structure chargée de la gestion et de la supervision directe** d'éventuels programmes de subvention d'uniformes scolaires. Cette structure devra assurer la coordination des activités des différents acteurs intervenant dans le mécanisme d'exécution du programme et procéder à l'évaluation dudit programme.
7. Mettre en place, au sein du MENFP, **une structure permanente de Contrôle et de Vérification des Programmes du secteur de l'éducation**. Cette structure assurera un Contrôle « indépendant » de tous les programmes exécutés par le ministère.
8. Maintenir la stratégie consistant à **utiliser les artisans** dans la confection des uniformes. Toutefois, il est nécessaire que les uniformes confectionnés soient **disponibles avant la rentrée scolaire**. Le calendrier ci-dessous est proposé à cette fin :

Audit du programme de subvention d'uniformes scolaires du MENFP 2008-2009

Signatures des contrats	Phase de confection	Distribution dans les BDS	Distribution dans les écoles
Janvier	Janvier-Juin	Juillet-Aout	Septembre

9. Promouvoir **l'harmonisation des uniformes** portés par les écoles publiques du 1er et 2e cycle. Cette harmonisation rendra le programme de subvention d'uniformes accessible à l'ensemble de ces écoles. Pour pouvoir différencier les différentes écoles bénéficiaires, l'utilisation d'écusson serait une excellente option.

IX.1. Recommandations spécifiques aux mécanismes d'exécution du programme. (Voir.- Annexe 161 : Mécanismes d'exécution du programme proposé, page 164)

Ces recommandations visant le renforcement des mécanismes d'exécution du programme de subvention afin de mieux toucher les bénéficiaires s'articulent autour de ***l'intégration des structures départementales (Directions Départementales et Bureaux de Districts Scolaires) tant dans la conception que dans la mise en œuvre dudit programme*** :

- Recourir aux Directions Départementales et aux BDS pour étudier, au préalable, les caractéristiques de la population scolaire pour pouvoir déterminer les spécifications des commandes d'uniformes à effectuer.
- Solliciter des Directions Départementales la liste des écoles devant bénéficier des uniformes et leur effectif respectif. L'ensemble de ces listes, acheminé au niveau de l'Administration Centrale, servira à l'élaboration du « Document de Programme ».
- Utiliser les Directions Départementales et les BDS dans le processus de distribution des uniformes ainsi que pour vérifier l'effectivité du programme au niveau des départements.
- Solliciter des Directions Départementales la rédaction de rapport d'évaluation sur les impacts du programme au niveau des départements. Ces rapports doivent être transmis à l'Administration Centrale.

X. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Les objectifs fixés par l'équipe de mission ont été atteints en dépit des difficultés d'ordre informationnel, structurel et environnemental. Après analyse, des recommandations susceptibles d'améliorer l'exécution du programme ont été formulées par l'équipe de mission. Par ailleurs, il faut mentionner que, dans sa philosophie d'accompagnement, si le MENFP continue avec ce programme

Audit du programme de subvention d'uniformes scolaires du MENFP 2008-2009

de subvention d'uniformes scolaires, l'IGF aura à procéder au suivi et à l'évaluation desdites recommandations au cours de l'exercice 2012-2013.