



Inspection Générale des Finances IGF

RÉSUMÉ

*Audit du programme de subvention et de
dotation de manuels scolaires 2009-2010*

Mars 2015



Audit du programme de subvention et de dotation de manuels scolaires 2009-2010

RESUME

L'Etat, conformément aux dispositions constitutionnelles, a mis en place depuis plus d'une décennie le Programme de Subvention Scolaire en vue de fournir gratuitement, en prêt ou à un prix réduit des manuels scolaires aux élèves du fondamental (1^{er} et 2^{ème} cycle). Exécuté par le MENFP, ledit programme fait l'objet d'Audit de l'Inspection Générale des Finances (IGF) afin d'évaluer sa gestion pendant l'exercice 2009-2010.

En effet, l'Audit du Programme par l'IGF répond à deux exigences: légale et internationale. L'article 13 paragraphe 5, du Décret du 17 mars 2006, confère à l'IGF l'attribution d'assurer le contrôle de l'utilisation des subventions publiques. Par ailleurs, le cadre de partenariat entre l'Etat haïtien et les bailleurs de fonds internationaux, en matière de réforme du système de gestion des finances publiques, prévoit la subvention scolaire comme axe prioritaire devant être auditée.

La mission s'est donnée pour objectif général d'évaluer la gestion du programme de subvention et de dotation des manuels scolaires pour l'exercice 2009-2010 et de s'assurer que le programme a touché les bénéficiaires. De cet objectif général découlent des objectifs spécifiques consistant entre autres à:

- ✓ Une identification des étapes de l'opérationnalisation ainsi que les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du programme ;
- ✓ Examiner les mécanismes d'élaboration et les procédures d'attribution des contrats;
- ✓ Analyser le mode de contrôle interne mis en place par les intervenants pour assurer le suivi du programme ;
- ✓ Contrôler les mécanismes de distribution (*dotation*) et de vente (*subvention*) ;
- ✓ Vérifier le stockage et le mode de gestion qui en est fait ;
- ✓ Evaluer l'utilisation des ouvrages par les bénéficiaires (*élèves*) visés par le programme ;
- ✓ Analyser la fiabilité et la régularité des rapports tant administratifs que techniques produits par l'ensemble des acteurs ;
- ✓ Etudier le fonctionnement comptable et financier du programme;
- ✓ Mesurer le bien-fondé des systèmes, politiques et procédures, visant à préserver les ressources du Trésor Public ;
- ✓ Evaluer l'efficacité de la gestion et des opérations associées à la subvention et à la dotation;
- ✓ Proposer, si nécessaire, les correctifs appropriés.

La mission d'audit de l'IGF porte essentiellement sur :

Audit du programme de subvention et de dotation de manuels scolaires 2009-2010

- ✓ **La conformité** des structures, des systèmes et des processus avec les politiques, procédures et directives administratives et légales;
- ✓ **Les mécanismes de contrôle interne** mis en place pour assurer une meilleure gestion du programme ;
- ✓ **L'examen comptable et financier** visant à vérifier si les financements sont employés de façon économique et les opérations sont réalisées en conformité aux principes en vigueur ;
- ✓ **La Gestion des subventions** consistant à analyser la performance de l'exécution du programme;
- ✓ **La responsabilité des acteurs** intervenant directement ou indirectement dans le programme.

Une méthodologie a été adoptée afin d'atteindre les objectifs fixés par la mission et comprend quatre (4) phases :

1- Phase de Préparation (définition des objectifs, documentation et réunions préparatoires)

2- Phase d'Exécution

- Etape collecte d'informations;
- Etape de corroboration des informations collectées;

3- Phase de Rédaction

- Rapport Intérimaire
- Rapport Final

4- Phase de Suivi et d'Evaluation

L'étape relative à la collecte d'informations de la phase d'exécution a permis de recueillir des données sur le programme en ce qui concerne le contexte de sa création et son évolution. Au cours de cette étape, l'objectif du programme : « ***supporter financièrement les parents en facilitant aux élèves l'accès aux manuels scolaires*** », a été exposé aux membres de la mission lors des entretiens avec les responsables à défaut des documents le précisant expressément. Des informations qui seront corroborées par la suite dans la deuxième étape de la phase d'exécution. Par ailleurs, des constatations sont réalisées au cours de la deuxième phase de la mission et sont de deux ordres :

Audit du programme de subvention et de dotation de manuels scolaires 2009-2010

I. Constatations Générales

Elles prennent en compte plusieurs aspects du programme de façon globale dont :

A. Les aspects contractuels du programme de subvention et de dotation

1. Constats relatifs aux processus d'élaboration, de négociation et de signature des contrats ;
2. Absence de critères techniques et rationnels d'attribution de contrats
3. Manquements dans l'exécution du contrat liant le MENFP et les Maisons d'édition.

B. La gestion du programme de subvention et de dotation :

- 1- Défaut de document initial du programme
- 2- Non-conformité de certaines opérations des acteurs du programme ;
- 3- Dysfonctionnement de la structure de contrôle
- 4- Inexistence de rapports administratifs relatifs à la gestion du programme
- 5- Pas de programmation budgétaire spécifique
- 6- Faiblesse au niveau de la comptabilité du programme
- 7- Inexistence d'un système d'inventaire fiable
- 8- Coexistence redondante de programmes publics de dotation d'ouvrages scolaires
- 9- Ecart dans les mécanismes de distribution et de vente d'ouvrages
- 10- L'inefficacité du programme en termes de bénéficiaires touchés.

II. Constatations Spécifiques

Tenant compte des spécificités de chaque volet du programme, les observations non exhaustives relatives à la dotation et à la subvention sont présentées séparément :

A- Volet Dotation

- 1- Offre inadaptée à la demande d'ouvrages;
- 2- Absence de contrôle systématique;
- 3- Conditions inadéquates d'entrepôts des manuels scolaires;
- 4- Incertitude liée à la validité du service fait;
- 5- Défaut d'inventaires de fin d'exercice.

B- Volet Subvention

- 1- Absence de rapport unique de vente des ouvrages;
- 2- Défaut de rapports d'inventaire de stock de début et de fin d'exercice;
- 3- Absence de contrôle, de la production jusqu'à la vente;

Audit du programme de subvention et de dotation de manuels scolaires 2009-2010

- 4- Aucune modalité d'évaluation active des besoins et des quantités complémentaires à produire.

Par rapport aux constatations, des données ont été collectées et sont présentées par étape :

➤ Etape 1 : Ministère Education Nationale et de la Formation Professionnelle

Au cours de cette étape, l'équipe de mission a relevé à travers les contrats de subvention et de dotation que trois cent soixante-deux millions soixante-dix-huit mille cent soixante-treize gourdes et quarante-quatre centimes (362, 078, 173.44 gourdes) ont été allouées pour l'acquisition de deux millions cinq cent vingt-neuf mille deux cent quatre-vingt-dix (2, 529, 290) livres. De cette somme, deux cent trente-neuf millions trois cent quatre-vingt-douze mille six cent trente-cinq gourdes et trente et un centimes (239, 392, 635.31 gourdes) ont été utilisés pour subventionner de un million huit cent quatre mille neuf cent soixante-seize (1, 804, 976) unités d'ouvrages alors que cent vingt-deux millions six cent quatre-vingt-cinq mille cinq cent-trente-huit gourdes et treize centimes (122, 685, 538.13 gourdes) pour l'achat de sept cent vingt-quatre mille trois cent quatorze (724, 314) livres.

➤ Etape 2 : Maisons d'Edition

Une étude d'appréciation du respect des contrats a constitué le bien-fondé de cette étape. Ainsi, sur l'échantillon choisi aucun n'a respecté le respect des clauses contractuelles notamment en matière de production de documents devant servir à une meilleure gestion du programme.

➤ Etape 3 : Bénéficiaires

Sur les soixante-dix (70) écoles visitées dans les trois départements choisis, seulement treize (13), soit dix-neuf pour cent (19 %) ont reçu des ouvrages (dotation) pour l'exercice 2009- 2010. De plus, Quinze pour cent (15%) des écoles, soit onze (11) disposent de registres; et seulement 3% ont conservé des accusés de réception de manuels scolaires.

La collecte de ces informations a amené à des considérations d'analyses d'abord générale ensuite particulière aux deux volets respectifs. Les considérations générales tiennent comptent des documents devant servir de cadre d'exécution du programme dont le document de programme et les préalables essentiels à l'octroi des contrats alors que l'analyse respective de chacun des volets concerne les différentes activités de chaque volet (en particulier la gestion).

- I- **Pour le volet dotation**, il s'agissait de considérer la gestion proprement dite basée sur:

1. la gestion des stocks dont les phases suivantes ont été analysées :

- La production des manuels scolaires par rapport à la demande des ouvrages effectivement utilisés;

Audit du programme de subvention et de dotation de manuels scolaires 2009-2010

- Les livraisons aux directions départementales;
- Les conditions des espaces de stockage;
- Le système d'inventaire;

2. Le mécanisme de distribution :

- a. Au niveau du bureau central : département de l'ouest;
- b. Au niveau départemental : départements du sud et du nord.

II- Pour la gestion du volet subvention, deux aspects sont pris en compte l'exécution du contrat de la subvention et le mécanisme de vente.

1. L'exécution du contrat de la subvention dont l'analyse tient compte de :

- La disponibilité des manuels scolaires au moment prévu;
- Les documents administratifs et comptables;
- Le contrôle de suivi et d'évaluation assuré par la commission.

2. Mécanisme de vente, il s'articule autour de deux points :

- Le réseau de vente des maisons d'édition;
- Le respect des structures de prix.

INTERVENANTS DANS LE PROGRAMME

D'autres analyses relatives aux intervenants dans le programme ont été produites et traitent du MENFP ainsi que les structures qui s'y rattachent et les Maisons d'Edition. Dans cette partie, les responsabilités de chacun des acteurs ont été identifiées, analysées en termes des fonctions à remplir et leurs conséquences sur le programme.

Pour le MENFP, les rôles des acteurs suivants ont été étudiés :

- 1- Cabinet du Ministre de l'Education;
- 2- Direction Générale du MENFP;
- 3- Direction Administrative et Financière du MENFP;
- 4- Service Juridique du MENFP;

Audit du programme de subvention et de dotation de manuels scolaires 2009-2010

- 5- Commission de Contrôle et de Suivi des Manuels Scolaires;
- 6- Directions Départementales de l'Education;
- 7- Etablissements Scolaires.

Pour les Editeurs, les activités de production, livraison (dotation) et de vente (subvention) sont analysées de façon séparée. Sur les neuf (9) éditeurs, cinq (5) ont été retenus comme échantillon pour la mission. Ils gèrent quatre-vingt-douze pour cent (92 %) du montant global du programme et constituent les éléments centraux du programme.

Par ailleurs, une interprétation des données financière et comptable montre que la subvention dispose de soixante-six pour cent (66%) du montant alloué au programme, pour l'exercice fiscal 2009-2010, alors que la dotation représente trente-quatre pour cent (34 %). Une analyse des documents comptables permet de constater un certain écart relatif aux mauvaises imputations. Il convient aussi de souligner que quarante et un pour cent (41%) du programme est exécuté sur le budget de fonctionnement de l'exercice 2008-2009.

L'évaluation montre que le nombre d'ouvrages subventionnés achetés est insuffisant par rapport à la population scolaire des deux cycles alors que des livres ne sont pas utilisés par les écoles. Malgré ces problèmes, seulement 19 % des écoles des 70 visitées ont reçu des ouvrages pour l'exercice 2009-2010. Les actifs du programme n'ont pas atteint les élèves.

LIMITES DE LA MISSION

Toutefois, la mission a rencontré certaines limites qui ont des incidences sur son déroulement. Elles concernent en grande partie les documents devant accompagner la gestion et l'exécution du programme :

- L'inexistence d'un document de projet;
- L'indisponibilité de certains documents administratifs;
- L'absence de données statistiques relatives à l'enseignement fondamental haïtien;
- Les conditions physiques des infrastructures scolaires ;
- Enfin cette mission ne s'est pas attelée à la vérification analytique de la production des ouvrages par les éditeurs.

AVIS GENERAL

Tenant compte des limites précitées, l'Inspection Générale des Finances émet **un avis défavorable quant à la gestion administrative du Programme de Subvention des Manuels Scolaires pour l'exercice fiscal 2009-2010 et un avis réservé quant à l'évaluation dudit programme.**

Audit du programme de subvention et de dotation de manuels scolaires 2009-2010

RECOMMANDATIONS

Des recommandations ont été formulées après constats, analyses et évaluation et s'étendent sur deux niveaux :

1. Recommandations Générales :

- Etablir en amont un bon système d'enquête pour s'assurer que les besoins en ouvrages scolaires soient bien ciblés (quantité et choix de manuels);
- Renforcer l'administration du Programme;
- Assurer une meilleure coordination des programmes de subvention de manuels scolaires; Définir des modalités de renforcement de la capacité de l'Etat afin qu'il assume pleinement son rôle;
- Améliorer la qualité des Manuels scolaires pour des choix rationnels de l'Etat; Rendre accessible l'accès aux manuels scolaires de façon équitable;
- S'assurer que seuls les ouvrages en utilisation dans les écoles publiques figurent dans le volet dotation du programme;
- S'assurer de l'adéquation du stock de manuels scolaires prévus et de la demande réelle des écoles publiques (tant en qualité qu'en quantité);
- S'assurer que seuls les manuels effectivement utilisés par les écoles soient subventionnés.

2. Recommandations Spécifiques :

- **Volet dotation**
 - Appliquer les mesures standards pour l'entreposage des stocks de manuels scolaires;
 - Instaurer une structure de gestion administrative directe au volet dotation;
 - Présenter des rapports réguliers de distribution et d'inventaire des manuels scolaires;
 - Etablir une comptabilité séparée de celle du volet subvention;
 - Définir des critères et modalités uniformes en ce qui concerne la distribution de manuels scolaires;
 - La fonction de contrôle étant incompatible à la fonction de distribution, la Commission; de Contrôle des manuels scolaires devrait se garder de s'immiscer dans la distribution de manuels scolaires.

Audit du programme de subvention et de dotation de manuels scolaires 2009-2010

➤ Volet subvention

- La Commission de Contrôle des manuels scolaires devrait s'assurer du respect des prix subventionnés par les éditeurs, grossistes et autres acteurs participant à la vente de ces manuels.
- Faire obligation aux éditeurs de produire et de transférer les rapports de ventes et du stock d'inventaires final pour chaque exercice fiscal
- S'enquérir sur l'efficacité de chaque éditeur en termes de production et de mise à disposition des manuels scolaires au moment opportun
 - Mettre en place une campagne de communication pour la vulgarisation du programme relatif à la subvention du prix des ouvrages scolaires.

Si le MENFP ne peut mettre en œuvre l'ensemble des recommandations du volet subvention du programme, alors, pour faciliter temporairement, même pendant une année, la subvention et de ne considérer que le volet dotation. Ceci permettrait aux responsables du MENFP de restructurer le programme et de mettre en place les outils permettant une meilleure évaluation.

En guise de conclusion, l'IGF espère que les recommandations soient prises en considération par les autorités compétentes et concourent à l'amélioration de cet important projet. Elle s'attend aussi à ce que les différentes structures du MENFP assument leurs missions pour une réponse significative aux besoins exprimés en ouvrages scolaires tant en quantité qu'en qualité. Que des moyens nécessaires accompagneront le programme de subvention et de dotation en établissant d'autres programmes en milieu scolaire. Aussi, le programme de subvention et de dotation dépasserait le carcan de la fourniture physique des livres mais que ces derniers soient un instrument de développement humain, citoyen et national.