



INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES IGF

**AUDIT DU PROGRAMME DE SCOLARISATION
UNIVERSELLE GRATUITE ET OBLIGATOIRE (PSUGO)**

RÉSUMÉ DU RAPPORT FINAL DE MISSION

Novembre 2012



RÉSUMÉ

Le Programme de Scolarisation Universelle Gratuite et Obligatoire (PSUGO) initié par l'État haïtien et lancé au cours de l'année scolaire 2011-2012 constitue l'un des enjeux majeurs en termes de politiques publiques, car il permet de répondre aux sérieux besoins de scolarisation en Haïti. En effet, ce programme vise notamment à accroître le taux d'accès des enfants scolarisables à l'école et est sectionné en trois (3) volets :

- ✦ **Élimination des frais scolaires des écoles publiques :** Ce volet concerne indistinctement tous les établissements scolaires publics et consiste en une subvention de 250 Gdes par élève par an.
- ✦ **Création de Nouvelles Écoles et Formation des Maîtres :** Ce volet puise sa raison d'être d'un Programme académique Accéléré pour les enfants scolarisables n'ayant jamais eu accès à l'école. Dans le cadre de ce programme, ces enfants sont regroupés en trois tranches d'âge : 6-7 ans, 8-9 ans, 10-12 ans et doivent boucler le cycle fondamental (1^{ère} année à 6^e année fondamentale) en trois (3) ou quatre (4) ans. Ainsi, la réalisation de ce programme nécessite la création de nouvelles écoles et une formation spécialisée des enseignants.
- ✦ **Subvention des Écoles Non-Publiques :** Ce volet porte exclusivement sur le secteur scolaire privé détenant une part considérable (plus de 90 %) dans le domaine éducationnel en Haïti. La subvention accordée aux écoles non publiques s'élève à 90 USD par élève par an.

Après une année d'opérationnalisation, l'Inspection Générale des Finances a été chargée, sur demande du Premier Ministre, d'évaluer les normes et procédures d'exécution du PSUGO en vue de s'assurer de la pertinence et de l'efficacité des modalités d'exécution du programme, mais aussi de renforcer éventuellement son implémentation afin d'optimiser l'atteinte de l'objectif fixé.

Dans le cadre du travail effectué, plusieurs éléments de constats sont relevés et des analyses sont produites tant d'un point vu général que spécifique. Le tableau ci-après présente de manière condensée les points les plus significatifs.

TABLEAU ANALYTIQUE DU PROCESSUS D'EXÉCUTION DU PSUGO

Aspect Général

NO	Constats	Risques	Recommandations
1	Inexistence de document technique relatif à l'enquête de dépistage des enfants non scolarisés, les enseignants et écoles.	Disposition d'informations biaisées/ Irrationalité des objectifs et des modalités d'exécution	Procéder à la systématisation des enquêtes de dépistages en vue de produire des informations fiables et pertinentes
2	Exécution de la première phase du PSUGO en dehors du circuit institutionnel du MENFP	problèmes de rodage lors de la transmission de l'opérationnalisation du programme au MENFP	
3	Absence de document de projet	Exécution du programme par piétinement/ inefficacité du programme	Élaborer un document cadre du Programme de Scolarisation Universelle Gratuite et Obligatoire (PSUGO)
4	Exécution des opérations en dehors de normes et procédures formalisées	Non-harmonisation des opérations globales du PSUGO / Imprécision et manque de rigueur dans la mise en œuvre du programme	Formaliser les normes et procédures d'opérationnalisation du PSUGO
5	Inexistence dans les contrats d'éléments impliquant des mécanismes de contrôle	Non-exercice de contrôle/ Non-suivi/ Fraude	Renforcer le contenu des contrats par l'insertion d'éléments favorisant le suivi et la vérification des clauses du contrat
6	Pilotage du PSUGO par une administration (MENFP) présentant certaines déficiences telles, l'absence de structures de contrôle interne, l'inexistence d'un système de gestion des informations, la maîtrise partielle du poids élevé du secteur privé dans le système scolaire.	Absence de contrôle des opérations/ déséquilibre informationnelle/ Incohérence des actions du MENFP face à la réalité du système.	Procéder au renforcement institutionnel du MENFP notamment par l'établissement de mécanismes de contrôle interne performants, la mise en place d'un système de gestion informationnelle et une coordination adéquate des activités du ministère.
7	Ambiguïté des procédures de gestion financière dans le cadre du PSUGO	Non-transparence/ Inefficacité et inefficience de la gestion financière	Préciser chaque opération relevant de la gestion financière du PSUGO et formaliser les normes et les procédures les pilotant.
8	Incohérence du système de gestion financière par rapport à la pluralité des fonds du PSUGO	Complexité du dispositif de financement du programme	
9	Confinement du MEF à un simple rôle de décaissement	Non-contrôle du MEF comme institution gérante des deniers de l'État	Encourager l'exercice du contrôle financier du MEF sur les opérations budgétaires du PSUGO

TABLEAU ANALYTIQUE DU PROCESSUS D'EXÉCUTION DU PSUGO (Suite)

Aspects Spécifiques				
Volets	NO	Constats	Risques	Recommandations
Élimination des frais scolaires des écoles publiques	1	Imprécision sur l'objet de la circulaire éliminant les frais scolaires	Confusion totale sur les implications de la décision éliminant les frais scolaires	Définir clairement les frais scolaires supportés par le PSUGO au niveau des Écoles Publiques
	2	Des cas de perception de contributions scolaires relatés à cause du retard de la publication de la circulaire	Inefficacité de la décision d'éliminer les frais scolaires des Écoles Publiques	S'assurer de la communication de la décision d'éliminer les frais scolaires des écoles publiques sur tout le territoire national.
	3	Absence de document technique soutenant la réévaluation de l'allocation des écoles publiques	Disposition d'une évaluation erronée	S'assurer que les réévaluations des allocations attribuées aux écoles publiques soient la résultante d'une étude technique préalable.
			Inadéquation de la nouvelle allocation à la réalité des écoles publiques	Fixer le montant de l'allocation en fonction des besoins logistiques des établissements scolaires en lieu et place du calcul par tête d'écopier inscrit au programme
	4	Le processus de transfert des allocations aux directeurs d'écoles est caractérisé par un interminable "va-et-vient" absorbant du temps et de l'argent.	Inadaptation des modalités de transfert des allocations vers les Écoles Publiques	Établir des mécanismes adaptés et formalisés de transfert de fonds de fonctionnement des écoles publiques.
Procéder par virement bancaire direct le transfert des fonds au compte de l'École Publique.				
5	Respect partiel des normes et procédures prescrites dans le Manuel de Gestion Financière à l'intention des Écoles Publiques, notamment celles relatives à la production de rapports financiers des écoles publiques et l'implication des inspecteurs scolaires	Non-contrôle des dépenses effectuées par les écoles publiques (Anciennes ou Nouvelles).	Établir des mécanismes contraignant la production de rapports financiers par les Directeurs d'écoles publiques (Anciennes ou nouvelles)	

TABLEAU ANALYTIQUE DU PROCESSUS D'EXÉCUTION DU PSUGO (Suite)

Aspects Spécifiques

Volets	NO	Constats	Risques	Recommandations
Création de nouvelles écoles et formation des maîtres		Imprecision et non-formalisation des modalités de création des nouvelles écoles	Prolifération de nouvelles écoles Création d'écoles n'importe où et fonctionnant dans des conditions inaptes à l'apprentissage	Normaliser et publier les modalités de création d'un établissement scolaire
	2	Limitation des marges de dépenses des écoles publiques à cause du prélèvement de frais bancaire sur les fonds transférés aux écoles publiques anciennes ou nouvelles)	Diminution de la capacité de fonctionnement des écoles	Rappeler à la BNC la clause relative au non-prélèvement de frais bancaire sur les fonds de fonctionnement transférés aux écoles publiques (anciennes ou nouvelles)
	3	Inadéquation de l'allocation aux besoins des nouvelles écoles	Dysfonctionnement des nouvelles écoles créées	Déterminer, sous la base d'étude technique, une allocation apte à répondre aux besoins de fonctionnement de ces écoles. Réaliser un recensement des nouvelles écoles créées en vue de mieux planifier leur fonctionnement
	4	Non-définition des modalités de Recrutement de professeurs pour le programme accéléré du PSUGO	Recrutement de professeurs non-qualifiés	Mettre en place un cadre référentiel décrivant le processus de recrutement des professeurs Régulariser le statut des directeurs des écoles nouvellement créées
	5	Inexistence d'un mode opératoire formel de la formation des futurs enseignants pour le programme accéléré	Non-concordance des actions relatives à la formation des professeurs	Mettre en place un plan d'action décrivant les différentes étapes de la formation et précisant les ressources mobilisées pour sa réalisation
			fournitures Formation dispensée au rabais	Mettre à la disposition du corps professoral des fournitures et des manuels didactiques relatifs au programme accéléré.

TABLEAU ANALYTIQUE DU PROCESSUS D'EXÉCUTION DU PSUGO (Suite)

Aspects Spécifiques				
Volets	NO	Constats	Risques	Recommandations
Subvention des écoles non publiques	1	Catalogage des subventions octroyées aux écoles non publiques dans le cadre du PSUGO		Perpétuer cette pratique de "Catalogage" car elle désigne un outil essentiel à une bonne orientation des actions et à la définition de stratégies d'intervention.
	2	Absence de documents pouvant attester de la réalisation d'études techniques sur la définition du montant de l'allocation et des manuels didactiques à octroyer par élève.	Inadéquation et non- objectivité des décisions	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place des mécanismes stratégiques et techniques en vue de garantir l'objectivité et la rationalité des décisions prises. - Réaliser une étude technique en vue de s'assurer de l'adéquation du montant (90 dollars USD) et des accessoires (trois manuels scolaires de base) avec les besoins réels du secteur.
	3	Non-maitrise des informations relatives au secteur éducatif non-public par les agents des structures (centrales et déconcentrées) du MENFP	<ul style="list-style-type: none"> - Non-maitrise des opérations liées à ce volet - Inefficacité de ce volet du PSUGO 	Prioriser les études techniques notamment au niveau du secteur éducatif privé pour mieux appréhender la configuration et les besoins dudit secteur
	4	Indisponibilité de données sur les écoles non publiques, notamment celles intégrant le PSUGO.		<p>Conceptualiser un système de gestion de base de données en vue de faciliter l'accès en temps réel de données fiables sur le secteur éducatif non-public, utile pour les prises de décision et la définition de stratégies</p> <p>Préconiser une démarche participative par le renforcement de la DAEPP responsable de la coopération entre les structures du MENFP et les responsables des écoles privées en vue de mieux cerner les besoins d'ordre pédagogique et financier.</p>

TABLEAU ANALYTIQUE DU PROCESSUS D'EXÉCUTION DU PSUGO (Suite)

Aspects Spécifiques

Volets	NO	Constats	Risques	Recommandations
Subvention des écoles non publiques	5	Non-soumission d'un Plan d'action du PSUGO pouvant constituer de feuille de route pour son exécution, notamment pour le volet : Subvention des Écoles Non-Publiques	Incohérence des actions avec la réalité scolaire du secteur non-public	Élaborer un cadre stratégique définissant clairement les priorités du secteur éducatif privé en termes de scolarisation, les objectifs fixés, l'approche et le mode opératoire à adopter
	6	Absence de critères de sélection formels d'écoles non publiques ou d'élèves	<ul style="list-style-type: none"> • Subjectivité dans la sélection des écoles et élèves non-publics • Clientélisme • Non-contrôle du profil du bénéficiaire 	Définir et communiquer les conditions d'éligibilité d'un établissement scolaire non publique ou d'un élève au PSUGO
	7	Non-formalisation des procédures d'intégration des écoles non publiques.	Non-transparence et partialité dans le processus d'intégration d'élèves ou d'écoles non publiques dans le PSUGO	Formaliser les procédures d'intégration d'une école non publique ou d'un élève dans le PSUGO
	8	Non-définition des modalités d'intégration d'un élève choisi par un parlementaire		
	9	<ul style="list-style-type: none"> - Difficulté de traçabilité de la commission ad hoc - Inexistence de dispositif de contrôle et d'évaluation 	<ul style="list-style-type: none"> Non-contrôle des opérations relatives au volet "Subvention des écoles non publiques"/ Non-évaluation 	<ul style="list-style-type: none"> - Systématisation des mécanismes de contrôle et d'évaluation en vue de préserver la pérennité de ce volet du programme - Constituer une commission ad hoc composée des responsables des structures clés du PSUGO du MENFP pour les prises de décisions stratégiques
	10	<ul style="list-style-type: none"> Mise à l'écart des structures territorialement déconcentrées (SAEPP et le corps des inspecteurs scolaires) - Carence de moyens identifiée au niveau de quelques districts scolaires et de zone scolaire (Inspecteurs de zone) 	Inefficacité des opérations/ non-contrôle	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer le SAEPP et le corps des inspecteurs scolaires - La mise à disposition de moyens financiers, logistiques susceptibles de promouvoir la qualité de l'extrant

Sur la base de ces constats et analyses, une évaluation des normes et procédures, relatives à chaque volet du PSUGO ainsi qu'à l'ensemble du programme, est réalisée à partir de critères définis : Existence, Objectivité, Pertinence, Régularité (Normes) ; Formalisation, Efficacité et Structuration (Procédures) et d'un tableau d'indice permettant de quantifier le degré d'appréciation des critères au niveau desdites normes et procédures identifiés dans le cadre de la mission. Le tableau 3 donne, à travers les différents indices, l'appréciation de l'équipe de mission sur les modalités d'exécution du PSUGO.

Tableau 2		
INSPECTION GENERALE DES FINANCES (IGF)		
Tableau des indices		
Types	Indices	Interprétation
Spécifique	0	Négation absolue
	0.5	Existence implicite / pertinence ou efficacité modérée
	1	Existence formelle / pertinence ou efficacité absolue
Général	0	Appréciation insatisfaisante
] 0 ; 0.5 [Appréciation peu insatisfaisante
] 0.5 ; 1[Appréciation satisfaisante
	1	Appréciation très satisfaisante

Tableau 3					
TABLEAU D'ÉVALUATION					
Rubriques	PSUGO	Volet I. Élimination des frais scolaires	Volet II. Création nouvelles écoles et formation des maitres	Volet III. Subvention Écoles non publiques	Indice de cotation sur une
Normes	0,375 ¹	0,5	0,25	0,375	
Procédures	0,39 ²	0,5	0,5	0,17	

¹ Moyenne des indices de cotation des normes des différents volets (I, II & III)

² Moyenne arithmétique des indices de cotation des procédures des différents volets (I, II & III)

Les résultats de l'évaluation des normes et procédures du PSUGO soldés par une « Appréciation peu satisfaisante » conduit à la formulation d'un avis défavorable et d'un ensemble de recommandations susceptibles de contribuer au renforcement dudit programme.